كيف تنجح الديمقراطية

تقاليد المجتمع المدنى فى إيطاليا الحديثة

تأليف : روبرت د. بوتنام

ترجمة : إيناس عفت

كيف تنجح الديمقراطية



إيطاليا: رحلة استكشاف

كيف تنجح الديمقراطية

تقاليد المجتمع المدنى فى إيطاليا الحديثة

تأليف

روبرت د. بوتنام

مع روبرت ليوناردى ورافائييلا ى. نانيتى

ترجمة

إيناس عفت



الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية

١٠٨١ كورنيش النيل ــ جاردن سيتى ــ القاهرة

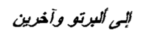
MAKING DEMOCRACY WORK : Civic Traditions in Modern Italy
by Robert D. Putnam

ISBN 0-619-03738-8

رقم الإيداع: ٢٠٠٦/٢٤٤٥٧

حقـــوق النشـــر

الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية
١٠٨١ شارع كورنيش النيل ـ جاردن سيتى ـ القاهرة
ت ٧٩٤٥٠٧٩ فاكس ٧٩٤٠٢٩٥



إلى ألبرتو وآخرين

المحتويات

المحتويات

الأشكال

إيطاليا: رحلة استكشاف

قائمة الأشكال

الجداول

قائمة الجداول

تمهيد

يبحث هذا الكتاب فى بعض القضايا الأساسية عن الحياة المدنية عن طريق دراسة الأقاليم فى إيطاليا. وقد تم تأليفه مع وضع نوعين مختلفين تماماً من جمهور القراء فى الاعتبار — منهم من يتفقون معى فى انبهارى بالفروق المميزة للحياة فى إيطاليا، ومنهم من يختلفون معى فى ذلك، ولكنهم مهتمون بنظرية الديمقراطية وممارسة الديمقراطية.

وقد بدأ هذا البحث أثناء المحادثات مع بيتر لانج وبيتر فيتز فى ربيع عام ١٩٧٠، عندما كنا نحن الثلاثة فى روما ندرس الجوانب المختلفة للحياة السياسية فى إيطاليا. وعلى غير المتوقع، وافقت الحكومة الإيطالية على تنفيذ نص دستورى ظل مهملاً لوقت طويل لإقامة الحكومات الإقليمية. ولما كانت هذه المؤسسات الجديدة سوف تنشأ من البداية فى كل إقليم من الأقاليم المختلفة فى إيطاليا، فقد أتاحت لنا هذه التجربة فرصة غير عادية لكى نبدأ دراسة منهجية بعيدة الأمد عن كيفية تطور المؤسسات وكيفية تكيفها مع بيئتها الإجتماعية. ومع ذلك لو كنت أدركت أن البحث التالى سوف يستغرق قرابة ربع قرن، أو أنه يقودنى فى النهاية إلى حدود أبعد لنظرية اللعبة وإلى تاريخ القرون الوسطى، لما كنت متأكداً أننى كنت أمتلك من الحكمة ما يجعلنى أبدأ.

ومع التشجيع الذى تلقيته من استاذى الراحل ألبرتو سبريفيكو، والدعم المالى الذى منحته لى جامعة ميتشجان، بدأت، فى خريف عام ١٩٧٠، بالإشراف على استطلاع رأى مبدئى لأعضاء المجالس الذين تم انتخابهم حديثاً فى العديد من الأقاليم المنتشرة على طول شبه الجزيرة الإيطالية. وفيما بعد، عند عودتى إلى آن آربر، بدأت فى تحليل هذه المقابلات بمساعدة اثنين من الزملاء الشباب الموهوبين، روبرت ليوناردى ورافائييلا نانيتى. وبحلول عام ١٩٧٥، عندما تم انتخاب مجموعة جديدة من أعضاء المجالس، كانا بوب ورافى قد أصبحا عضوين فى هيئة التدريس فى جامعة أخرى فى مجال العلوم السياسية والتخطيط الحضرى والإقليمى، على التوالى. وقد اتفقنا على العمل سوياً لإجراء مجموعة ثانية من

المقابلات، وبذلك شكلنا مجموعة تعاون وثيقة الصلة، ودائمة، ومنتجة.

وخلال العقود التالية، قضينا نحن الثلاثة مئات من الساعات سوياً، نخطط ونجرى البحث الذى تم وصفه فى هذا الكتاب. وفى المراحل الأخيرة، تولى بوب ورافى المسئولية الرئيسية عن البحث الميدانى المضنى. وكنا نحن الثلاثة نعود عدة مرات إلى الأقاليم الستة التى شكلت أساس البحث الذى قمنا به. وبالإضافة إلى ذلك، عندما أصبحت دراستنا معروفة على نطاق أوسع فى إيطاليا، دعتنا العديد من الحكومات الإقليمية الأخرى للقيام بدراسات موازية عن الأوضاع فى أقاليمهم.

وقد تعاونا سوياً فى تأليف بعض الإصدارات التالية لهذا المشروع[1]، فى حين أن إصدارات أخرى (مثل هذا الكتاب وعدة كتب أخرى أصدرها بوب ورافى[2]) كان كل واحد منا يكتبها منفرداً، بالرغم من أننا كنا نستمد من الأدلة والأفكار التى جمعناها سوياً. ورغم من أن أحداً من الباحثين الآخرين لا يتحمل مسئولية الحجج الواردة فى هذا الكتاب، إلا أن اسميهما يظهر فى صفحة العنوان كاعتراف بالفضل والجميل لأكثر من عشرين عاماً من التعاون، والعمل الجاد والمبدع، والصداقة الوطيدة بيننا.

ولم يكن نشوء وتطور فكرة هذا المشروع أقل تعقيداً من نشوء وتطور حكومات الأقاليم ذاتها. وتوصف العلوم الاجتماعية تقليدياً كما لو أن الافتراضات تستنبط مباشرة من النظرية، وتجمع الأدلة، ثم يصدر الحكم النهائى. ورغم أن النظرية والأدلة كانت لها أهمية فى هذا المشروع، أيضاً، إلا أن تقدمه كان أشبه بقصة بوليسية مثيرة، يظهر فيها العديد من المشتبه بهم ثم يطلق سراحهم، وتبذل فيها جهود ضخمة لا طائل من ورائها وتظهر مؤامرات ثانوية جديدة، ويصدق فيها بعض الحدس بأن شيئاً ما سيحدث، وتقدم تفسيرات جديدة للشبهات السابقة فى ضوء الأدلة الجديدة، وكل لغز يتم حله يطرح لغزاً آخر، والمخبر السرى لن يكون متأكداً أبداً إلى أين سيقوده البحث.

وفى البداية، كان بحثنا يركز على الاستمرارية والتغيير، بالاستعانة بالمقابلات التى أجريناها فى عام ١٩٧٠ كمرشد نهتدى به لقياس التطور المؤسسى. وفيما بعد، عندما ظهرت الأدلة عن وجود اختلافات واضحة عن نجاح وفشل الحكومات الإقليمية المختلفة، اتجه اهتمامنا للمقارنات عبر المكان، وليس عبر الزمان. وتدريجياً، اتضح أن هذه الاختلافات بين الأقاليم كان لها جذور تاريخية عميقة مذهلة. (وباستعادة الأحداث الماضية، كما هو الحال فى العديد من الحكايات البوليسية، تبدو الإجابة بالغة الوضوح بحيث أنه كان ينبغى أن نستكشف

الأدلة قبل ذلك بكثير). وقد أثارت هذه الاستمراريات التاريخية قضايا نظرية مهمة تتجاوز حدود الحالة الإيطالية، وتمس مسائل جوهرية عن الديمقراطية، والتنمية الاقتصادية، والحياة المدنية.

وعندما نتأمل هذا التطور فى البحث، نجد أن تنظيم هذا الكتاب يبدأ بتركيز شديد ودقيق على حكومات الأقاليم ذاتها ثم يتحرك تدريجياً بتوسع ليشمل المعنى الأشمل لما توصلنا إليه. وإذا نظرنا إلى الكتاب ككل، فإنه يجسد الجدال حول الديمقراطية والمجتمع والتى اعتقد أنها ذات صلة أيضاً بمظاهر السخط وعدم الرضا فى أمريكا المعاصرة، ولكن توضيح هذه المضامين هى مهمة سأتركها للمستقبل.

وخلال أكثر من عقدين، تعاون معى فى هذا المشروع عديد غير قليل من الباحثين، ولكننى أذكر على وجه الخصوص كل من باولو بيلوتشى، وشيرى برمان، وجيوفانى كوتشى، وبراين فورد، ونيجل جولت، وسيليندا ليك، وفرانكو بافونتشيللو، وكلاوديا رادر.

ومن بين العديد من المفكرين والمسئولين الإيطاليين الذين قدموا لى الإرشاد والمساعدة، أود أن أشكر بوجه خاص كارميلو أزارا، وسرجيو بارتولى، وجيانفرانكو بارتولينى، وسابينو كاسيسى، وفرانكو كازولا، وجيانفرانكو تشياورو، وليوناردو كوتشو، وألفونصو دل رى، وفرانشيسكو دونوفريو، ومارسيللو فيديلى، وإليو جيزى، ولوتشيانو جيرزونى، وأندريا مانزيللا، ونادو تاشيوتى، ولانفرانكو تورتشى، ومئات من القادة المحليين، والإقليميين، والقيادات المركزية الذين تحدثوا معنا وطلبوا إغفال أسمائهم طوال هذه السنوات.

وفى هذا المشروع، كما فى العديد من الدراسات الأخرى عن إيطاليا المعاصرة، لعب ألبرتو سبريفيكو دوراً لا مثيل له. فقد عرفنى ألبرتو بإيطاليا منذ ربع قرن مضى، فقد استضافتنى فى عدة مناسبات جمعية العلوم الاجتماعية Comitato per le Scienze Sociali التى أسسها، وكان تشجيعه الحكيم والرقيق ضرورياً فى المراحل الأولية من هذا المشروع. وإهدائى هذا المجلد لألبرتو يعبر عن امتنانى العميق له وللعديد من الإيطاليين الآخرين ذوى التوجه المدنى والذين يتصفون بالكرم، وساعدونى فى جهودى لتفهم الأسرار المدهشة لمجتمعهم الذى ينطوى على جوانب معقدة.

وطوال هذه السنوات، قدم الكثير من الزملاء نقداً صائب الرأى وقاسياً للمخططات التمهيدية والمسودات الأولية. وأود أن أشكر، بوجه خاص، ألبرتو اليسينا، وجيمس الت، وروبرت اكسلرود، وادوارد س. بانفيلد، وصمويل هـ. بارنز، ومايكل بارزلى، وتيرى

نيكولز كلارك، وجون كوماروف، وجيف فريدن، وبول جينسبورج، وريتشارد جولدثوايت، وريموند جرو، وبيترا أ. هول، وينز يواكيم هس، وجون هولاندر، وستيفن كلمان، وروبرت أ. كيوهين، وروبرت كليتجارد، جاسك كوجلر، ودانييل ليقاين، ومارك ليندنبرج، وجلين س. لورى، وتشارلز ماير، وجون د. مونتجومرى، وكينيث أ. شبسلى، وجوديث ن. شكلار، ومالكولم سبارو، وفيديريكو فاريسي، وجيف و. فاينتراوب، وفينسنت رايت، وريتشارد زكهاوسر، وغيرهم من المراجعين الذين أغفلت أسمائهم. وكانت نصيحة آرون فلدافسكى الرقيقة "أن اعتصر كل ما فى نفسى لكى استخرج ذرة أخرى من الأفكار الخلاقة الإبداعية" قد حفزتنى ألا أنهى العمل بسرعة، كما أن تشجيع والتر ليبينكوت المستمر، والحكيم جعلنى أواصل حماسى أثناء اللحظات التى كنت فيها منشغل البال بأشياء أخرى.

وقد تلقيت تمويلاً سخياً أثناء المراحل المختلفة لهذا البحث من جامعة ميتشجان، ومؤسسة العلوم القومية (المنح أرقام 33810 -SOC 76-146 90 GS و SES-7920004)، وصندوق مارشال الألمانى للولايات المتحدة، وجامعة هارفرد، ومؤسسة جون سيمون جوجنهايم التذكارية، ومعهد كارلو كاتيانو، ورئاسة مجلس الوزراء، ومعهد الجامعة الأوروبية، ومفوضية المجموعة الأوروبية ومجموعة من حكومات الأقاليم الإيطالية (بازيليكاتا، وفريولى ــ فينيتسيا جيوليا، وإميليا ــ رومانيا، وماركا، وتسكانيا واومبريا).

إن جامعة ميتشجان، وجامعة هارفرد (وخاصة مركز الشئون الدولية)، ومركز الدراسات العليا فى العلوم السلوكية، ومركز وودرو ويلسون الدولى للعلماء، ومركز بيلاجيو للمؤتمرات التابع لمؤسسة روكفللر، ومركز الدراسات الأوروبية بكلية نوفيلد فى جامعة أكسفورد، قد أظهرت كلها كرم الضيافة تجاهى أثناء المراحل المختلفة من عملى.

وقد تعاون فى هذا المشروع كل من روزمارى وجوناثان ولارا بوتنام بقدر ما نستطيع أن نتذكر، قضوها فى السفر معى متنقلين بين الأقاليم، وفى المساعدة فى تحليل البيانات، والتعليق على عدد لا نهائى من المسودات، ومشاركتى الحماس فى كل ما اكتشفناه. ومن أجل كل ذلك وأكثر منه اشعر بالامتنان العميق لهم.

كيف تنجح الديمقراطية

الفصل الأول

المقدمة:
دراسة الأداء المؤسسى

لماذا تنجح بعض الحكومات الديمقراطية بينما تفشل الأخرى؟ إن هذا السؤال، رغم أنه قديم، فإنه يجئ فى الوقت المناسب. ومع اقتراب نهاية القرن العشرين المضطرب، بدأت المجادلات الإيديولوجية الكبرى بين الديمقراطيين الليبراليين وخصومهم تتلاشى. ومن دواعى السخرية، أن السطوة الفلسفية للديمقراطية الليبرالية يصاحبها استياء متزايد من أدائها العملى. فمن موسكو إلى شرق سانت لويس، ومن مكسيكو سيتى إلى القاهرة، يزداد اليأس من المؤسسات العامة عمقاً. ومع بداية القرن الثالث للمؤسسات الديمقراطية الأمريكية، بدأ يسود جميع أنحاء البلاد إحساس بأن تجربتنا القومية فى الحكم الذاتى تتداعى. وفى النصف الآخر من العالم، وجدت الدول الشيوعية السابقة فى أوراسيا أن عليها بناء نظم ديمقراطية للحوكمة من لا شئ. فالنساء والرجال فى كل مكان يبحثون عن حلول لمشكلاتهم المشتركة: هواء أنظف، ووظائف أكثر استقراراً، ومدن أكثر أمناً. وقلة منهم يؤمنون أنه يمكننا الاستغناء عن الحكومة، ولكن عدداً أقل منهم ما زالوا يثقون بأننا نعرف ما الذى يجعل الحكومات تعمل بشكل جيد.

يهدف هذا الكتاب إلى مساعدتنا على تفهم طريقة أداء المؤسسات الديمقراطية. كيف تؤثر المؤسسات الرسمية فى ممارسة السياسة والحكم؟ وإذا قمنا بإصلاح المؤسسات، فهل ستقتفى الممارسة أثرها؟ هل يتوقف أداء مؤسسة ما على البيئة الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية المحيطة بها؟ وإذا نقلنا المؤسسات الديمقراطية إلى بيئة أخرى، هل ستنمو فى البيئة الجديدة كما نمت فى البيئة القديمة؟ أم هل تتوقف نوعية الديمقراطية على نوعية مواطنيها، بحيث يحصل كل شعب على الحكومة التى يستحقها؟ إن هدفنا نظرى. وأسلوبنا تجريبى،

يستمد الدروس من تجربة فريدة فى الإصلاح المؤسسى حدثت فى أقاليم إيطاليا على مدى العقدين الماضيين. وسوف تأخذنا استكشافاتنا إلى أعماق خصائص الحياة المدنية، وإلى المنطق البسيط للعمل الجماعى، وإلى تاريخ القرون الوسطى، ولكن الرحلة تبدأ فى التنوع الذى نجده فى إيطاليا المعاصرة.

رحلة استكشاف

على طريق *الاوتوستراد* الذى يرتفع على طول سلسلة جبال الأبينين فى إيطاليا، يستطيع المسافر المتعجل أن يقطع مسافة الـ ٨٧٠ كيلومتراً من سيفيزو في الشمال إلى بيترابرتوزا فى الجنوب فى يوم كامل، مجتازاً فى البداية طريقاً ملتوياً من خلال ضواحى مدينة ميلانو الصناعية المزدحمة، ثم عابراً بسرعة وادى بو الخصيب، ماراً ببولونيا وفلورنسا، عواصم عصر النهضة الرائعة، ثم يدور حول الضواحى القاتمة والكئيبة لمدينة روما ومن بعدها مدينة نابولى، وأخيراً يصعد جبال بازيليكاتا المقفرة والمعزولة فى الجزء الأعلى من الحذاء ذى الرقبة (البوت)[1]. ومع ذلك، فإن المشاهد المتأمل يرى أن هذه الرحلة السريعة أقل إثارة فيما يختص بالمسافة التى تم قطعها بالمقارنة بالتباين التاريخى بين نقطة إنطلاق الرحلة ونهايتها.

وفى عام ١٩٧٦ أصبحت سيفيزو، وهى مدينة حديثة متواضعة تقع فى الحزام الصناعى والزراعى على بعد ١٠ أميال شمال ميلانو، ذات شهرة عالمية كموقع لكارثة بيئية كبرى، وذلك عندما انفجر مصنع كيماويات محلى، وتدفقت مادة الديوكسين السامة على منازلها وورشها وحقولها وسكانها. ولعدة أشهر بعد ذلك ظل سائقو السيارات على الطريق العام الرئيسى الذى يمر بمدينة سيفيزو ينطلقون بسرعة ونوافذ سياراتهم مغلقة بإحكام، وهم يحدقون ببله فى المنازل المكسوة بألواح خشبية، وفى الرجال الذين يرتدون نظارات للوقاية وأغطية بيضاء واقية للرأس والوجه بمناظرهم المفزعة وهم يعملون لكى يزيلوا آثار التلوث الذى حدث للمدينة وأراضيها. وفى كل مكان من العالم الصناعى، أصبحت سيفيزو رمزاً للمخاطر المتزايدة للكوارث البيئية. وبالنسبة للمسئولين المحليين المذهولين، فقد جسدت كارثة سيفيزو تحديات السياسة العامة التى تلوح فى الأفق فى القرن الحادى والعشرين[2].

ومن منظور الحوكمة العامة، كان السفر من سيفيزو إلى بيترابرتوزا فى السبعينيات من القرن العشرين يعنى العودة عدة قرون إلى الماضى. فقد كان الكثير من أهالى بيترابرتوزا

مازالوا يسكنون فى أكواخ من الحجر مكونة من حجرة واحدة وحجرتين، مثبتة بسطح الجبل أسفل قمته الصخرية مباشرة والذى كان ملاذاً لأسلافهم من لوكانيا منذ أجيال بعيدة. وعلى مقربة، ما زال الفلاحون يقومون بدراس الحبوب بأيديهم، ولا يعاونهم فى هذا العمل سوى الرياح التى تهب من خلال شعب شوكاتهم، مثلما كان يفعل الفلاحون فى منطقة البحر المتوسط لآلاف السنين. وقد سعى العديد من الرجال من هذه المنطقة للحصول على وظائف مؤقتة فى شمال أوروبا، ويدل على نجاح عدد غير قليل منهم فى ذلك تلك السيارات التى تحمل أرقاماً ألمانية والواقفة أسفل القرية مباشرة. أما السكان الأقل حظاً، فكانت الحمير هى وسيلة الانتقال وهى التى تشاركهم مأويهم الصخرية جنباً إلى جنب القليل من الدجاج والقطط الهزيلة. وفى الجزء الأدنى من التل، بنى بعض المهاجرين العائدين بيوت مصنوعة من الجص، مزودة بمواسير للمياه، ولكن بالنسبة لمعظم سكان القرية ظل عدم وجود مياه جارية والمرافق العامة الأخرى من أكثر المشاكل الملحة، مثلما كانت فى جميع أنحاء أوروبا تقريباً منذ ثلاثة أو أربعة قرون مضت.

وقد واجه أهالى بيترابرتوزا، مثل مواطنيهم فى سيفيزو، مشكلات خطيرة مما يطلق عليه الاقتصاديون "المزايا العامة" و "المساوئ العامة". فقد كانت الموارد الاقتصادية والاجتماعية والإدارية فى البلدتين تختلف اختلافاً كبيراً، مثلما كانت تفاصيل مشكلاتهم، ولكن الناس فى كلتا البلدتين كانوا يحتاجوا إلى مساعدة الحكومة. وفى أوائل السبعينيات من القرن العشرين انتقلت المسئولية الرئيسية عن مواجهة تلك المشكلات المختلفة للصحة والسلامة العامة، إلى جانب غيرها مما كان يقلق المواطن الإيطالى العادى، انتقلت بشكل فجائى من الإدارة المركزية إلى مجموعة من الحكومات الإقليمية المنتخبة والتى انشئت حديثاً. ومن أجل حل مشكلاتهم المشتركة، أصبح مواطنو سيفيزو وبيترابرتوزا يتوجهون الآن إلى مدينتى ميلانو وبوتنزا القريبتين بدلاً من روما البعيدة. ولسوف تقودنا دراسة كيفية وسبب استجابة تلك المؤسسات الجديدة لناخبيها إلى مواجهة القضايا الأساسية عن الحياة المدنية والتعاون من أجل الصالح العام.

لقد توافقت حدود الحكومات الجديدة إلى حد كبير مع أقاليم المناطق التاريخية لشبه جزيرة إيطاليا، والتى تشمل إمارات شهيرة مثل لمبارديا وتسكانيا. ولكن منذ توحيد إيطاليا فى عام ١٨٧٠، كان هيكلها الإدارى مركزياً إلى حد بعيد على غرار فرنسا النابوليونية. وكان الموظفون الرسميون المحليون، على مدى ما تعيه ذاكرة أى شخص، تحت سيطرة مديرى

الأقاليم الذين يقدمون تقاريرهم مباشرة إلى روما. ولم يوجد أبداً أى مستوى للحكم يتوافق مع الأقاليم. وبالتالى فإن حقيقة كون المشكلات العامة لسيفيزو وبيترابرتوزا ولآلاف من المجتمعات الإيطالية الأخرى، الكبيرة والصغيرة، سوف تتصدى لها حكومات إقليمية عديمة الخبرة، هى ذاتها بالنسبة لمواطنيها، تجربة عملية فى غاية الأهمية.

وبدءاً من عام ١٩٧٠، فقد تابعنا من كثب تطور عدد من هذه المؤسسات الإقليمية الوليدة، والتى تمثل مدى من البيئات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والسياسية على طول شبه جزيرة إيطاليا. وسرعان ما أظهرت زياراتنا المتكررة للعديد من عواصم الأقاليم اختلافات شديدة فى الأداء المؤسسى.

بل إن الوصول إلى موظفين رسميين من حكومة بوليا الإقليمية فى العاصمة بارى كان تحدياً بالنسبة لنا، كما كان بالنسبة لناخبيها. وكان على أهالى بوليا العاديين، مثل الباحثين الزائرين، أن يبحثوا أولاً عن مواقع المقار الإقليمية غير واضحة المعالم فيما وراء السكك الحديدية. وفى حجرة الاستقبال الأمامية القذرة كان يجلس العديد من الموظفين الكسالى، رغم أنه من المحتمل ألا يزيد دوامهم عن ساعة أو ساعتين فقط يومياً وإذا فعلوا فإنهم لا يقدمون خدمة لأحد. وربما يكتشف الزائر المثابر فى الحجرات الأبعد أنه لا توجد سوى صفوف من المكاتب الخالية المهجورة. وقد انفجر فينا أحد رؤساء البلديات، وقد أصيب بالإحباط من جراء عجزه عن الحصول على عمل حقيقى من موظفى الإدارة فى الإقليم، قائلاً، "إنهم لا يردون على الخطابات الواردة بالبريد، ولا يردون على التليفون، وعندما اذهب إلى بارى لإنهاء أعمالى الكتابية، فإن على أن أصحب معى الآلة الكاتبة الخاصة بى وكذلك الكاتب على الآلة الكاتبة!" إن نظام تقسيم الغنائم المتفشى ينال من الكفاءة الإدارية: مثلما رد أحد الكتبة مرة فى حضورنا على رئيسه الإسمى (وليس الفعلى)، "إنك لا تستطيع أن تعطينى أوامر! فأنا محمى جيداً". وفى الوقت نفسه، انشغل القادة الإقليميون فى نزاعات حزبية بيزنطية حول المناصب والوظائف، ويقدمون ببلاغة وعوداً عن تجديدات إقليمية والتى يبدو أنها لم تتحقق أبداً. فإذا كانت بوليا ستصبح "كاليفورنيا جديدة"، كما ادعى أحياناً المروجون المحليون، فسيكون ذلك رغماً عن أداء الحكومة الإقليمية الجديدة لدورها، وليس بسببها. فمواطنو بوليا لا يخفون ازدراءهم لحكومتهم الإقليمية؛ بل إنهم، فى الواقع، لا يعتبرونها فى الغالب "حكومتهم".

إن المقارنة صارخة بينها وبين كفاءة حكومة إميليا ـ رومانيا فى بولونيا. فزيارة المقار الإقليمية ذات الجدران الزجاجية تجعلك تشعر وكأنك تدخل شركة حديثة تعمل فى مجال

التقنية العالية. إذ يقوم موظف استقبال نشط ومهذب بتوجيه الزائرين إلى المكتب المختص، حيث من المحتمل أن يدخل المسئول المختص على قاعدة بيانات على الحاسوب حول المشكلات والسياسات الإقليمية. والميدان العام فى بولونيا يشتهر بمجادلات ليلية بين مجموعات من المواطنين والنشطاء السياسيين، يتناوبون باستمرار، ويتردد صدى تلك المناقشات الساخنة عن قضايا الساعة فى حجرات المجلس الإقليمى. وقد تقدمت حكومة إميليا من القول إلى الفعل، بوصفها رائداً تشريعياً فى العديد من المجالات، فالعديد من مراكز الرعاية النهارية والمجمعات الصناعية، والمسارح التجريبية ومراكز التدريب المهنى المنتشرة فى جميع أرجاء الإقليم، تشهد على كفاءتها. والمواطنون المجادلون فى ميدان بولونيا ينتقدون حكومتهم الإقليمية ولكنهم أكثر شعوراً بالرضا من نظرائهم فى بوليا. لماذا نجحت المؤسسة الجديدة فى إميليا ــ رومانيا ولم تنجح فى بوليا؟.

والسؤال المحورى الذى نطرحه فى رحلتنا الاستكشافية هو ما يلى: *ما هى الظروف المواتية لخلق مؤسسات قوية، ومستجيبة، فعالة وممثلة؟* إن التجربة الإيطالية الإقليمية تقدم فرصة منقطعة النظير لتناول هذا السؤال، فهى تقدم فرصة نادرة لدراسة منهجية لمولد وتطور أى مؤسسة جديدة.

فأولاً، لقد تم إنشاء خمس عشرة حكومة إقليمية جديدة فى وقت واحد فى عام ١٩٧٠، وقد منحت أساساً تفويضات وهياكل دستورية متشابهة. وفى عامى ١٩٧٦-٧٧، وبعد النزاع السياسى الشديد الذى سيجئ وصفه فى الفصل الثانى، منحت جميع الأقاليم سلطة على مجموعة كبيرة من القضايا العامة. وفى اختلاف جزئى مع هذه الأقاليم الخمسة عشر "العادية"، فقد تم إنشاء خمسة أقاليم "خاصة" أخرى قبل ذلك بعدة سنوات، مع منحها سلطات أقوى ومضمونة دستورياً. وكانت هذه الأقاليم الخمسة على مناطق الحدود التى كانت تهددها الأفكار الانفصالية عند نهاية الحرب العالمية الثانية. إن استمرارية الحكومات الإقليمية الخاصة لمدة أطول والسلطات الأوسع الممنوحة لها قد جعلتها مميزة، من بعض النواحى. ولكن، لمعظم الأغراض، يمكننا دراستها إلى جانب الأقاليم الخمسة عشر العادية. وبصفة عامة، فإننا فى هذا الكتاب نستمد الأدلة من جميع الأقاليم العشرين.

وبحلول أوائل التسعينيات من القرن العشرين، كانت الحكومات الجديدة، والتى كان قد مر عليها بالكاد عقدان من الزمان، تنفق حوالى عشر إجمالى الناتج المحلى لإيطاليا. وقد حصلت جميع الحكومات الإقليمية على المسئولية عن مجالات مثل الشئون الحضرية،

والزراعة، والإسكان، والمستشفيات والخدمات الصحية، والمرافق العامة، والتعليم المهنى والتنمية الاقتصادية. وعلى الرغم من الشكاوى المستمرة من السلطات المحلية من القيود التى تفرضها السلطات المركزية، إلا أن جميع المؤسسات الجديدة قد اكتسبت سلطات كافية لاختبار عزيمتها. لقد كانت هذه المؤسسات العشرون، من الناحية النظرية، متماثلة افتراضياً وتمتلك صلاحيات يمكن أن تجعلها قوية.

وثانياً، ومع ذلك، كانت البيئات الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والثقافية التى زرعت فيها المؤسسات الجديدة تختلف اختلافاً شديداً. فبعض الأقاليم، اجتماعياً واقتصادياً، مثل إقليم بازيليكاتا وبه بلدة بيترابرتوزا، كانت تصنف مع دول العالم الثالث، بينما أصبحت أقاليم أخرى مثل لمبارديا وبه بلدة سيفيزو بالفعل تنتمى للعصر ما بعد الصناعى. وكانت الاختلافات فى التقاليد السياسية تتقاطع مع هذا البعد التنموى. فعلى سبيل المثال، كانت لأقاليم فينيتو وإميليا ــ رومانيا المتجاورة ملامح اقتصادية متشابهة فى عام ١٩٧٠، ولكن فينيتو كانت شديدة التمسك بالمذهب الكاثوليكى، بينما سيطر الشيوعيون على إميليا ــ رومانيا منذ عام ١٩٤٥ ــ وهى مربط "الحزام الأحمر" لوسط إيطاليا. وقد ورثت بعض الأقاليم سياسة "الراعى والتابع" دون تغيير إلى حد كبير من الماضى الإقطاعى. بينما تحولت أقاليم أخرى نتيجة موجات الهجرة الكبيرة والتغيرات الاجتماعية التى اجتاحت إيطاليا أثناء الانتعاش *(il boom)* الذى حدث فى الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين.

لقد كانت التجربة الإقليمية الإيطالية ملائمة تماماً لدراسة مقارنة لديناميكيات وبيئة التطور المؤسسى. ومثلما يمكن لعالم النبات أن يدرس نمو النبات عن طريق قياس نمو البذور المتشابهة وراثياً والمزروعة فى قطع أراضى مختلفة، كذلك يمكن لمن يقوم بدراسة الأداء الحكومى أن يدرس مصير هذه المنظمات الجديدة، المتشابهة رسمياً، فى الأماكن الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية المختلفة. هل ستنمو المنظمات الجديدة بشكل متشابه فعلياً فى أراضى مختلفة كتلك الموجودة على مقربة من سيفيزو وبيترابرتوزا؟ وإذا لم يحدث ذلك، فما العوامل التى يمكن أن تفسر هذه الاختلافات؟ إن الإجابة عن تلك الأسئلة لها أهمية فيما وراء حدود إيطاليا بكثير، حيث يسعى العلماء وصانعو السياسة والمواطنون العاديون فى البلدان حول العالم ــ الصناعى، وما بعد الصناعى، وما قبل الصناعى ــ إلى اكتشاف كيفية قيام المؤسسات الممثلة بأداء عملها بكفاءة.

رسم خطة للرحلة

لقد كانت المؤسسات أحد الاهتمامات الدائمة للعلوم السياسية منذ قديم الأزل، ولكن واضعى النظريات قد بدأوا منذ عهد قريب فى معالجة المسائل المؤسسية بعزيمة وإبداع متجدد وذلك تحت مسمى "المؤسسية الجديدة". وقد استخدمت أدوات نظرية اللعبة ونموذج الخيار العقلانى، وذلك باعتبار المؤسسات "ألعاباً فى شكل متسع المدى"، يتم فيها تشكيل سلوك الممثلين حسب قواعد اللعبة[3]. وقد أكد واضعو نظرية المنظمات على الأدوار وأساليب العمل، والرموز، والواجبات المؤسسية[4]. وقد تتبع أصحاب المدرسة التاريخية الاستمرارية فى الحكم والسياسة وأكدوا على توقيت وتسلسل التطوير المؤسسى[5].

ويختلف أصحاب الفكر المؤسسى الجديد فيما بينهم فى العديد من النقاط، سواء النظرية أو المنهجية. ومع ذلك، فهم متفقون فى نقطتين أساسيتين:

١. *المؤسسات تشكل السياسة*. إن قواعد وإجراءات التشغيل القياسية التى تشكل المؤسسات تترك بصماتها على النتائج السياسية عن طريق تشكيل السلوك السياسى. ولا يمكن اختزال النتائج ببساطة إلى التفاعل بين الأفراد الذى يشبه التفاعل الحادث بين كرات لعبة البلياردو أو إلى تقاطع القوى الاجتماعية العريضة. فالمؤسسات تؤثر فى النتائج لأنها تشكل هوية الممثلين، وسلطتهم واستراتيجياتهم.

٢. *المؤسسات يشكلها التاريخ*. مهما كانت العوامل الأخرى التى قد تؤثر على شكل المؤسسات، فإن المؤسسات لها فترات خمول وفترات قوة. ولذلك فهى تجسد المسارات التاريخية ونقاط التحول. والتاريخ مهم لأنه "يعتمد على المسار": فإن الذى يأتى أولاً (حتى إذا كان من جهة ما "عرضاً") يؤثر فيما يأتى بعد ذلك. وربما "يختار" الأفراد مؤسساتهم، ولكنهم لا يختارونها فى ظل ظروف من صنعهم، وبالتالى فإن خياراتهم تؤثر فى القواعد التى يختار خلفاؤهم فى إطارها.

وتهدف دراستنا للتجربة الإقليمية الإيطالية إلى تقديم أدلة تجريبية لهذين الموضوعين. وباعتبار المؤسسات متغيراً مستقلاً، فإننا نبحث تجريبياً عن كيفية تأثير التغيير المؤسسى على هوية، وسلطة، واستراتيجيات الممثلين السياسيين. وبعد ذلك، وباعتبار المؤسسات متغيراً

تابعاً، فإننا نبحث فى الكيفية التى يؤثر بها التاريخ على الأداء المؤسسى.

ولكن سنضيف، بين هاتين الخطوتين، خطوة ثالثة كانت مهملة فى المؤلفات الحديثة عن المؤسسات. فنحن نفترض أن الأداء العملى للمؤسسات يتم تشكيله عن طريق السياق الاجتماعى التى تعمل المؤسسات فى إطاره.

فكما يحدد نفس الشخص اهتماماته ويسعى لتحقيقها بشكل مختلف فى أطر مؤسسية مختلفة، كذلك قد تعمل نفس المؤسسة الرسمية بشكل مختلف داخل أطر مختلفة. وعلى الرغم من عدم التأكيد على أهمية هذه النقطة فى النظريات الحديثة، فإنها معروفة بالنسبة لمعظم المهتمين بالمؤسسات والإصلاح المؤسسى. فالدساتير التى صيغت على نمط وستمنستر والتى تركها البريطانيون عندما تقهقرت إمبراطوريتهم كانت لها مصائر مختلفة فى أنحاء مختلفة من العالم. ونتجاوز التعميم القائل بأن "الإطار مهم" لكى نسأل عن سمات السياق الاجتماعى التى تؤثر بشكل أقوى على الأداء المؤسسى.

ماذا نعنى "بالأداء المؤسسى"؟ إن بعض واضعى النظريات ينظرون إلى المؤسسات السياسية أساساً على أنها "قواعد اللعبة"، على أنها الإجراءات التى تحكم صنع القرار الجماعى، وعلى أنها الساحات التى يتم التعبير داخلها عن النزاعات ويتم تسويتها (أحياناً)[6]. (كثيراً ما تستخدم النظريات من هذا النوع الكونجرس الأمريكى كنموذج). و"النجاح" بالنسبة لهذا النوع من المؤسسات يعنى تمكين الممثلين من تسوية الاختلافات بينهم بأقصى ما يمكن من كفاءة، آخذين فى الاعتبار تفضيلاتهم المتباينة. إن مثل هذا المفهوم للمؤسسات السياسية له صلة بالموضوع، ولكنه لا يستنفد دور المؤسسات فى الحياة العامة.

إن المؤسسات أجهزة لتحقيق *أغراض*، وليس فقط للوصول إلى *اتفاق*. نحن نريد من الحكومة أن *تفعل* أشياء وليس مجرد أن *تقرر* أشياء ـــ أن تقوم بتعليم الأطفال، وأن تدفع معاشات التقاعد، وأن توقف الجريمة، وتخلق وظائف، وتخفض الأسعار، وتشجع القيم الأسرية، وهكذا. ونحن لا نتفق على أى هذه الأشياء أكثر إلحاحاً، ولا عن كيفية تحقيقها، ولا حتى إن كانت كلها جديرة بالاهتمام. ومع ذلك فإن الجميع، فيما عدا الفوضويين بيننا، متفقون على ضرورة أن تعمل المؤسسات الحكومية فى بعض الأحيان فى بعض القضايا على الأقل. وهذه الحقيقة لا بد أن توحى لنا بالطريقة التى نفكر بها فى نجاح وفشل المؤسسات.

إن مفهوم الأداء المؤسسى فى هذه الدراسة يستند على نموذج شديد البساطة للحوكمة: المطالب المجتمعية ← التفاعل السياسى ← الحكومة ← الخيار السياسى ← التنفيذ. وتتلقى

المؤسسات الحكومية المدخلات من البيئة الاجتماعية وتعطى المخرجات استجابة لتلك البيئـــة. فالآباء العاملون يسعون للحصول على رعاية نهارية يمكن أن يتحملوا تكلفتها، أو يقلق التجار من سرقة معروضات متاجرهم، أو ينتقد المحاربون القدماء وفاة الوطنية. وتعـــبر الأحـــزاب السياسية والجماعات الأخرى عن هذه الاهتمامات ويفكر الموظفون الرسميون فيما يمكـــن أن يعملوه، إن كان هناك شئ يمكن عمله. وأخيراً، يتم تبنى سياسة (ربما تكون رمزية فقط). وما لم تكـــن تلك الســـياسة هى "عدم فعل أى شـــئ" فلا بد من تنفيذها مثل إقامة دور حضانة جديدة (أو تشجيع القطاع الخاص لعمل ذلك)، وضع عدد أكبر من رجـــال الشـــرطة علـــى الطرق، ومواصلة أكثر للجهود. إن المؤسسة الديمقراطية عالية الأداء يجب أن تكون مستجيبة وفعالة فى آن واحد، أى حساسة لمطالب ناخبيها وفعالة فـــى اســـتخدام المـــوارد المحـــدودة لمواجهة تلك المطالب.

وتكثر التعقيدات فى هذا المجال. ولكى تكون الحكومة فعالة، على سبيل المثـــال، فـــإن عليها أن تكون بعيدة النظر بقدر كاف لكى تتوقع المطالب التى لم يتم الإفصاح عنـــها حتـــى الآن. وقد تعطل المجادلات وحالات عدم الاتفاق هذه العملية فى أى وقت. وربمـــا لا يكـــون تأثير الأعمال التى تقوم بها الحكومة هو ما كان يتمناه المؤيدون حتى لو كانت هذه الأعمـــال جيدة التصميم وتم تنفيذها بشكل فعال. ومع ذلك، فإن الأداء المؤسسى مهم لأنه فـــى النهايـــة تكون نوعية الحكومية مهمة بالنسبة لحياة الناس: فهى تعطى منح دراسية، وتقـــوم برصـــف الطرق، وتطعيم الأطفال ــ أو (إذا فشلت الحكومة) لا يتم ذلك[7].

إن فهم ديناميكيات الأداء المؤسسى كانت منذ زمن بعيد موضع اهتمام العلوم الاجتماعية المقارن. ويمكن توضيح ثلاث طرق رئيسية لتفسير الأداء فى الأدبيات الحالية. تؤكد المدرسة الأولى فى الفكر على *التصميم المؤسسى*. وهذا التقليد له جذوره فـــى الدراســـات القانونيـــة الرسمية، فهو أسلوب للتحليل السياسى نشأ من بوتقة بناء الدستور فى القرن التاسع عشـــر[8]. ويعكس كتاب جون ستيوارت مل "نظرات فى الحكومة التمثيلية" إيمان هذه المدرسة الفكريـــة "بالأساليب الهيكلية والإجرائية"[9]. وقد اهتم بحث مل الشهير إلى حد كبير بالتركيبة الدســـتورية وباكتشاف الصيغ الدستورية الأكثر ملاءمة للحكومة التمثيلية الفعالة[10]. وقد اســـتمرت هـــذه المدرسة الفكرية فى الهيمنة على تحليل الأداء الديمقراطى حتى النصف الأول مـــن القـــرن العشرين. "فقد أدت مثل هذه التحليلات إلى افتراض شبه عام بأن الحكومة التمثيلية القابلـــة للبقاء... تتوقف... فقط على التنظيم الصحيح لأجزائها الرسمية وحظ جيد معقول فى الحيـــاة

الاقتصادية والشئون المؤسسية؛ وأن البنية الجيدة سوف تفى بالغرض حتى فى غياب الحظ الجيد"[11].

إن انهيار التجارب الديمقراطية الإيطالية والألمانية التى وقعت بين الحربين وجمود الجمهوريات الفرنسية الثالثة والرابعة إلى جانب الحساسية المتزايدة تجاه القواعد الاجتماعية والاقتصادية للسياسة، قد أدى إلى نظرة أكثر جدية للمعالجة المؤسسية. والتصميم المتسم بالجهد والعناية لم يضمن الأداء الجيد. ومع ذلك ففى الحقبة المعاصرة ظهر من جديد الاهتمام بالمحددات التنظيمية للأداء المؤسسى بين أنصار "الفكر المؤسسى الجديد"، وكذلك بين المصلحين العمليين. إن واضعى الدساتير، ومستشارى الإدارة، ومستشارى التنمية يكرسون اهتماماً كبيراً بالتصميم المؤسسى فى توصيفاتهم للأداء المحسن. وقد لاحظ ارتورو إسوائيل، المتخصص فى شئون تنمية العالم الثالث، أن بناء طريق أسهل من بناء منظمة لصيانة هذا الطريق. وفى مؤلفه الحديث عن النمو المؤسسى، يلفت أنظارنا إلى القيود الإدارية والتنظيمية على التنفيذ ويوصى بإدخال تحسينات على التصميم المؤسسى من أجل زيادة احتمالات النجاح[12]. إن إلينور اوستروم مراقبة عميقة التفكير للمؤسسات التى يراد فيها التغلب على "مأساة عامة الناس" ــ مشكلة العمل الجماعى التى تهدد "الموارد المشتركة المجمعة" مثل إمدادات المياه، وأماكن صيد الأسماك، وما شابه ذلك. وبمقارنة العديد من هذه الجهود، سواء النجاحات أو الفشل، تستخلص اوستروم دروساً عن كيفية تصميم المؤسسات التى تنجح فى عملها[13].

إن بحثنا يتناول فقط وبأسلوب غير مباشر تلك الأسئلة عن التصميم المؤسسى. والحقيقة أننا جعلنا التصميم المؤسسى، فى هذه الدراسة، عاملاً ثابتاً: فقد تم إدخال الحكومات الإقليمية ذات الهياكل التنظيمية المتشابهة فى نفس الوقت. أما الذى اختلف فى تصميمنا لهذا البحث فكانت العوامل البيئية، مثل السياق الاقتصادى والتقاليد السياسية. إن مثل هذه العوامل أصعب فى تناولها لراغبى الإصلاح، على الأقل فى المدى القريب، لذلك فمن غير المرجح أن يقدم بحثنا أساليب مباشرة للنجاح المؤسسى. ومن ناحية أخرى، فحقيقة أن التصميم المؤسسى ثابت فى التجربة الإقليمية الإيطالية يعنى أنه يمكننا استجلاء تأثير العوامل الأخرى على النجاح المؤسسى على نحو يعول عليه.

وبينما لا نقوم ببحث تأثير *التصميم* المؤسسى بشكل مباشر على الأداء، فإن بحثنا يتناول عواقب *التغيير* المؤسسى. إن دراستنا عن كيفية نشوء وتطور الحكومات الإقليمية خلال

العقدين الأولين لوجودها تتضمن مقارنة "قبلية ــ بعدية" تساعدنا على تقييم تـأثير الإصـلاح المؤسسى. ويعالج بحثنا الكيفية التى تعلمت بها المؤسسة وقادتها وتأقلموا بمرور الوقـت، أى بيولوجيا النمو المؤسسى إذا جاز التعبير. هل أدى خلق المؤسسات الإقليميـة الجديـدة إلـى تغيرات فى ممارسة السياسة والحكم فى إيطاليا؟ ما الاختلاف الذى أوجده التغيير المؤسسـى فى الأسلوب الذى يتعاون ويختلف به القادة والمواطنون على السياسة العامة؟ وعملياً، كيـف يغير الإصلاح المؤسسى السلوك وبأى قدر؟ سوف نعود إلى تلك القضايا فى الفصل الثانى.

وتؤكد مدرسة فكرية ثانية على أهمية *العوامل الاقتصادية الاجتماعية* فى أداء المؤسسات الديمقراطية. وقد جادل علماء الاجتماع السياسى منذ أرسطو أن احتمالات نجاح الديمقراطيـة الفعالة تعتمد على التنمية الاجتماعية والرفاهيـة الاقتصاديـة. وأكـد واضعـو النظريـات الديمقراطية المعاصرون أيضاً من أمثال روبرت أ. دال وسيمور مارتن ليبست على الأوجـه العديدة للتحديث (الثراء والتعليم وما إلى ذلك) وذلك فى مناقشاتهم للظروف التى تعتمد عليـها الحكومة الديمقراطية المستقرة والفعالة[14]. وليس هناك ما هو أوضح، حتى للمراقب العـادى، من حقيقة أن الديمقراطية الفعالة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالحداثة الاقتصادية الاجتماعية، عـبر كل من الزمان والمكان. وقد أكد علماء الاجتماع أيضاً المهتمون بشرح التنمية المؤسساتية فى العالم الثالث على أهمية العوامل الاقتصادية الاجتماعية. فقد أكد ارتورو إسرائيل، على سـبيل المثال، أن "الأداء المؤسسى المحسن جزء لا يتجزأ من عملية التحديث. وما لم تصبح الدولـة "حديثة" فإنها لن تستطيع الارتقاء بأدائها إلى المستوى السائد حالياً فى العـالم المتقـدم"[15]. إن الاختلافات الشديدة فى مستويات التنمية الاقتصادية الاجتماعية بين الأقاليم الإيطالية تسمح لنـا بتقييم مباشر للترابط المعقد بين الحداثة والأداء المؤسسى.

وتؤكد مدرسة فكرية ثالثة على أهمية *العوامل الثقافيـة الاجتماعيـة* فـى تفسـير أداء المؤسسات الديمقراطية. ويزعم هذا التقليد أيضاً الانتماء لأصل عريق متمـيز؛ فقـد جـادل أفلاطون فى "الجمهورية" أن الحكومات تختلف طبقاً لاتجاهات مواطنيها. وقد نظـر علمـاء الاجتماع حديثاً إلى الثقافة السياسية عند تفسيرهم للاختلافات بين الدول فى النظم السياسـية. والمؤلف الكلاسيكى الحديث من هذا النوع، هو الدراسة التى قام بها كل من ألموند وفيربا عن *الثقافة المدنية*، والتى تحاول تفسير الاختلافات فى الحكم الديمقراطى فى الولايـات المتحـدة وبريطانيا العظمى وإيطاليا والمكسيك وألمانيا عن طريـق دراسـة المواقـف والاتجاهـات السياسية المصنفة تحت العنوان الرئيسى "الثقافة المدنية"[16]. وربما كان مؤلـف الكسـس دى

توكفيل "الديمقراطية فى أمريكا"[17] من أوضح الأمثلة للتقاليد الثقافية الاجتماعية فى التحليل السياسى (وهو كتاب وثيق الصلة بدراستنا بصفة خاصة). ويسلط توكفيل الأضواء على العلاقة بين "عادات وسلوكيات" المجتمع وممارساته السياسية. فالجمعيات المدنية على سبيل المثال تعزز "استعدادات القلب" وهى أساسية لمؤسسات ديمقراطية مستقرة وفعالة. وسيلعب ذلك وغيره من الافتراضات ذات الصلة دوراً رئيسياً فى تحليلنا.

أثناء سعينا لاستخلاص دروس ذات مغزى عام من تفاصيل التجربة الإيطالية، توصلنا إلى تفهم للتحذيرات التى وجهها دارس سابق للنمو المؤسسى المحلى. فقد لاحظ فيليب سلزنيك فى دراسته الكلاسيكية عن *TVA والقاعدة الشعبية* *(TVA and the Grass Roots)* أن "البحث النظرى عندما يرتكز على هيكل تاريخى أو حدث معين، يكون دائماً خطراً. وهذا يرجع إلى التوتر المستمر بين الاهتمام بمحاولة الاستيعاب الكامل وتفسير المواد قيد البحث مثل التاريخ، وبين الاهتمام الخاص باستقراء العلاقات المجردة والعامة"[18]. وبينما نحاول ألا نعصف بالخصائص الغنية للتجربة الإيطالية، فعلينا أيضاً أن نحكم بإنصاف على مضامينها الأوسع من أجل فهمنا للحوكمة الديمقراطية.

طرق البحث

إن الحقيقة، كما لاحظ كارل دويتش، تقع عند ملتقى تيارات الأدلة المستقلة. إن عالم الاجتماع الحكيم، مثله مثل المستثمر الحكيم، يجب أن يعتمد على التنوع لكى يعظم نواحى القوة ويوازن نواحى الضعف لأى أداة واحدة. إن هذه هى القاعدة العامة المنهجية التى اتبعناها فى هذه الدراسة. فلكى نفهم كيف تعمل المؤسسة ــ والأكثر من ذلك كيف تعمل المؤسسات المختلفة بشكل مختلف ــ فإن علينا أن نستخدم مجموعة متنوعة من الأساليب.

فمن عالم الانثروبولوجيا ومن الصحفى الماهر، سوف نستعير أسلوب الملاحظة الميدانية المنظمة ودراسة الحالة. وكما يقول ريتشارد فينو "أن تكريس الوقت والجهد للبحث"، يتطلب من الباحث أن ينغمس فى التفاصيل الدقيقة للمؤسسة ــ حتى يعايش عاداتها وممارساتها، نجاحاتها وفشلها، مثلما يفعل من يعيشونها كل يوم. إن هذا الانغماس يشحذ حدسنا ويقدم لنا أدلة لا حصر لها عن كيفية تعاضد المؤسسة وكيفية تأقلمها مع بيئتها. وفى عدة نقاط، تعتمد قصتنا على إيضاحات ورؤى مستمدة من عقدين من البحث والتنقيب فى أقاليم إيطاليا

واستيعاب البيئة المحيطة المحلية.

ولكن علم الاجتماع يذكرنا بالفرق بين الرؤى والأدلة. إن انطباعاتنا المتضاربة عن الحوكمة فى بارى وبولونا، مهما كانت ثاقبة، يجب تأكيدها، كما يجب ضبط تأملاتنا النظرية، عن طريق الإحصاء الدقيق. ويمكن للطرق الكمية أن تنبهنا عندما تكون انطباعاتنا مضللة أو غير ممثلة، إذ قد تكون هذه الانطباعات قائمة على حالة واحدة أو حالتين صارختين. وبنفس الأهمية فإن التحليل الإحصائى، عن طريق تمكيننا من مقارنة العديد من الحالات المختلفة فى آن واحد، كثيراً ما يكشف لنا عن أنماط دقيقة ولكنها هامة، مثلما يمكن تذوق صورة للفنان سورا مرسومة بالأسلوب التنقيطى عن طريق الخطو إلى الخلف بعيداً عن اللوحة.

إن منطق بحثنا يتطلب مقارنة خمسة عشر أوعشرين إقليماً فى وقت واحد طبقاً لأبعاد متعددة، والأساليب التقنية مثل الانحدار المتعدد وتحليل العوامل تبسّط هذه المهمة إلى درجة كبيرة. وعلى الرغم من ذلك فقد حاولنا الحد من إقحام الإجراءات الإحصائية المعقدة فى قصتنا، معتمدين غالباً على وسائل مثل النسب المئوية وشكل الانتشار. والنتائج التى نقدمها هنا تستوفى متطلبات الاختبارات التقليدية ذات المدلول الإحصائى، ولكن الأهم من ذلك أنها تستوفى متطلب الاختبار الشهير لجون توكى والمعروف باسم "اختبار صدمة الباحث"*[19].

ومثل العديد من الروايات البوليسية، فإن حل لغز الأداء المؤسسى يتطلب منا البحث فى الماضى ــ أو بشكل أدق، الماضى المتباين للأقاليم المختلفة. ولبعض حقب من الزمن، قدم لنا المؤرخون فى إيطاليا روايات غنية وبديعة متعلقة بمهمتنا بصورة لافتة للنظر، وقد اعتمدت قصتنا على أعمالهم إلى حد كبير. وبالإضافة إلى ذلك، وعبر المائة عام الأخيرة تقريباً، اكتشفنا مجموعة كبيرة من المواد الإحصائية والتى سمحت لنا بقياس كمى ومن ثم إجراء اختبار أدق لبعض أكثر استنتاجاتنا أهمية. إننا لسنا مؤرخين، وجهودنا فى هذا الاتجاه بدائية، ولكن فى أى تحليل مؤسسى كامل، فإن أدوات المؤرخ تعتبر إضافة ضرورية للأساليب الانثروبولوجية والسلوكية.

وباختصار، فإن تنوع أهدافنا تطلب أساليب تعطى كلاً من الاتساع ــ أى القدرة على تناول مشاكل مختلفة وتغيرها خلال فترة من الزمن ــ والتحليل الأعمق لقضايا وأقاليم وفترات إصلاح معينة. وقد أردنا تجميع أدلة منهجية عبر كل من الزمان والمكان لكى تسمح

---

* interocular traumatic test

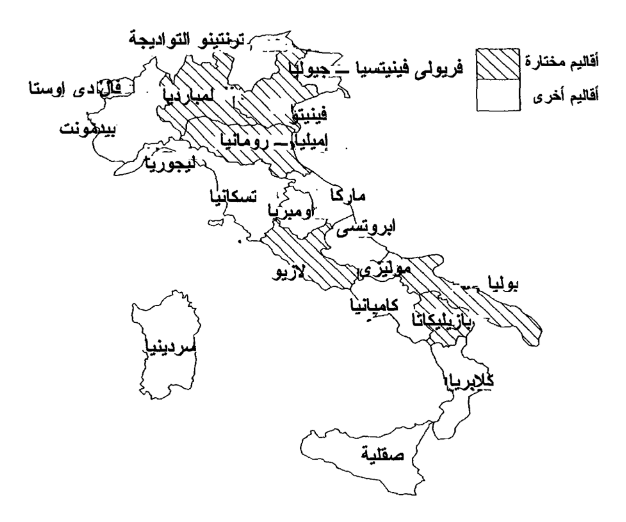
لنا بالتحليل الطولى والمستعرض.

ولتقديم هذا النوع من المعلومات قمنا بإجراء عدة دراسات منفصلة بدأت بالتركيز على ست أقاليم تم اختيارها لكى تمثل التنوع الشاسع على طول شبه جزيرة إيطاليا. ثم امتدت دراساتنا لجميع الحكومات الإقليمية العشرين. (الشكل ١-١ يقدم نظرة شاملة للمواقع التى قمنا بالبحث فيها). وتشمل دراساتنا، والتى وصفت بتفصيل أكثر فى الملحق أ، ما يلى:

- أربع مجموعات من المقابلات الشخصية مع أعضاء المجالس الإقليمية فى الأقاليم الستة المختارة فيما بين عامى ١٩٧٠ و١٩٨٩. وقد قدمت لنا أكثر من سبعمائة مقابلة خلال حوالى عقدين من الزمن "صورة حية" لم يسبق لها مثيل للمؤسسات الإقليمية من وجهة نظر الدعاة الرئيسيين لها.
- ثلاث مجموعات من المقابلات الشخصية مع قادة المجتمع المحلى فى الأقاليم الستة المختارة فيما بين عامى ١٩٧٦ و١٩٨٩، وكذلك استطلاع للرأى فى جميع أرجاء البلاد عن طريق البريد لقادة المجتمع المحلى فى عام ١٩٨٣. فأصحاب البنوك وأصحاب المزارع ورؤساء البلديات والصحفيون، وقادة العمال وممثلو رجال الأعمال ــ كل هؤلاء المستجيبين كانوا يعرفون حكوماتهم الإقليمية جيداً ويمكنهم إعطاءنا رؤية الشخص الخارجى الملم بالموضوع.
- ستة استطلاعات للرأى تم التكليف بها بصفة خاصة فى جميع أرجاء البلاد فضلاً عن عدة استطلاعات رأى أخرى للناخبين فيما بين عامى ١٩٦٨ و١٩٨٨. وقد مكنتنا هذه المقابلات من معرفة الاختلافات فى النظرة السياسية والمشاركة الاجتماعية عبر الأقاليم وفحص أراء الناخبين فى المؤسسات الجديدة.
- الفحص الدقيق لكثير من الإجراءات الإحصائية للأداء المؤسسى فى جميع الأقاليم العشرين، كما تم وصفها فى الفصل الثالث.
- تجربة فريدة فى عام ١٩٨٣، جاء وصفها بتفصيل أكثر فى الفصل الثالث لقياس استجابة الحكومة لاستفسارات المواطن "على مستوى رجل الشارع" فى جميع الأقاليم العشرين.

الشكل ١-١

دراسة إقليمية إيطالية، ١٩٧٠-١٩٨٩



- دراسات حالة للسياسات المؤسسية وللتخطيط الإقليمى فى الأقاليم الستة المختارة فيما بين عامى ١٩٧٦ و ١٩٨٩، إلى جانب تحليل مفصل للتشريعات التى صدرت عن الأقاليم العشرين منذ ١٩٧٠ وحتى ١٩٨٤. وقد قدمت لنا هذه المشروعات المادة الخام من أجل تقييمنا لممارسات السياسة والحكم اليومى فى الأقاليم كما ساعدتنا على تفسير البيانات الإحصائية الخالصة. (لقد سمحت لنا زياراتنا المنتظمة لكل من الأقاليم الستة المختارة بالتواجد بشكل مباشر أثناء الزلزال المدمر الذى أصاب جنوب إيطاليا فى عام ١٩٨٠ وعواقبه). وباختصار فقد تعرفنا على هذه الأقاليم والشخصيات المهمة فيها.

نظرة عامة لهذا الكتاب

فى السبعينيات من القرن العشرين اندلعت فترة مضطربة من الإصلاح فى نظام الحكومة المركزية التى استمرت لمدة قرن فى إيطاليا، وقامت الحكومة بتفويض سلطات وموارد لم يسبق لها مثيل للحكومات الإقليمية الجديدة. وفى الفصل الثانى نتساءل عن كيفية ظهور عملية الإصلاح، وما الفرق الذى أحدثته فى ممارسة السياسة ونوعية الحكومة على مستوى القاعدة. كيف تحقق الإصلاح فى ظل خمول المؤسسات الأقدم؟ هل كان للمؤسسة الجديدة فى الواقع تأثيراً على شخصية القيادة السياسية والطريقة التى يمارس بها السياسيون عملهم؟ هل أعادت المؤسسات الجديدة تشكيل توزيع السلطة السياسية والنفوذ؟ هل أدت إلى تغييرات أمكن للأهالى فى الدوائر الانتخابية للحكومات الجديدة إدراكها، وإذا كان الأمر كذلك، فما هو تقييمهم لذلك؟ ما هى الأدلة الموجودة عن التأثير الذى يقال أن التغيير المؤسسى يحدثه فى السلوك السياسى؟

إن أحد الاهتمامات الرئيسية لهذه الدراسة هو استكشاف أصول الحكومة الفعالة. ولوضع أساس لهذا البحث، يقدم الفصل الثالث تقييماً شاملاً ومقارناً للعمليات السياسية، والتصريحات السياسية ووضع السياسة موضع التنفيذ فى كل من الأقاليم العشرين. وبينما يشرح الفصل الثانى التغيير الذى حدث مع الوقت، فإن الفصل الثالث (والفصول التى تليه) يقدم مقارنات عبر المكان. ما مدى استقرار وكفاءة الحكومات فى الأقاليم المختلفة؟ ما مدى التجديد والتحديث فى قوانين تلك الأقاليم؟ ما مدى الفاعلية فى تنفيذ السياسات فى مجالات مثل الصحة والإسكان والزراعة والتنمية الصناعية؟ وإلى أى مدى تستجيب الحكومات لتوقعات ومتطلبات مواطنيها بفعالية وسرعة؟ وباختصار، ما المؤسسات التى نجحت وتلك التى لم تنجح؟

إن شرح هذه الاختلافات فى الأداء المؤسسى هو الهدف من الفصل الرابع، وهو من بعض النواحى جوهر دراستنا. فهنا نبحث فى العلاقة بين الحداثة الاقتصادية والأداء المؤسسى. والأكثر أهمية أن ندرس العلاقة بين الأداء وخصائص الحياة المدنية (civic)* ـــ ما

---

* ترد كثيراً فى هذا الكتاب كلمتان متشابهتان إلى حد ما وهما civil و civic. وكلمة civil تعنى مدنى. أما كلمة civic فتعنى مدنى أيضاً، ولكنها قد تعنى متعلق بالمواطنة أو التربية الوطنية أو درجة المواطنة أو كفالة حقوق المواطنة أو كفالة الحقوق المدنية. وقد استخدمت كل من هذه الترجمات طبقاً للسياق فى العبارات المختلفة. ـــ (المترجمة).

نطلق عليه تعبير "المجتمع المدنى". وكما جاء فى وصف توكفيل الكلاسيكى للديمقراطية الأمريكية وروايات أخرى عن الفضائل المدنية، يتميز المجتمع المدنى بمواطنة نشطة غيورة على المصلحة العامة، وبعلاقات سياسية تعتمد على المساواة، وبنسيج اجتماعى من الثقة والتعاون. وقد اكتشفنا أن بعض الأقاليم فى إيطاليا تنعم بشبكات ومعايير سلوكية للمشاركة المدنية نابضة بالحيوية، بينما نجد أقاليم أخرى مصابة بلعنة السياسات ذات البنيان الرأسى وحياة اجتماعية تتسم بالتفكك والعزلة، وثقافة من عدم الثقة. وقد تبين أن هذه الاختلافات فى الحياة المدنية تلعب دوراً رئيسياً فى تفسير النجاح المؤسسى.

إن العلاقة القوية بين الأداء المؤسسى والمجتمع المدنى تدفعنا حتماً إلى التساؤل عن سبب كون بعض الأقاليم أكثر كفالة للحقوق المدنية عن غيرها. وهذا هو موضوع الفصل الخامس. ويقودنا البحث عن الإجابة إلى الوراء إلى فترة مهمة منذ حوالى ألف عام مضى، عندما أقيم نظامان جديدان ومختلفان للحكم فى أنحاء متفرقة فى إيطاليا: نظام ملكى قوى فى الجنوب ومجموعة فريدة من الجمهوريات المجتمعية فى الوسط والشمال. ومنذ ذلك العهد المبكر للعصور الوسطى وحتى توحيد إيطاليا فى القرن التاسع عشر، نتتبع الاختلافات الإقليمية المنتظمة فى أنماط المشاركة المدنية والتضامن الاجتماعى. ولهذه التقاليد عواقب حاسمة على نوعية الحياة، العامة والخاصة، فى أقاليم إيطاليا فى يومنا هذا.

وأخيراً، يبحث الفصل السادس فى الأسباب التى جعلت لشبكات ومعايير السلوك للمشاركة المدنية تأثير كبير على التوقعات المستقبلية لحكومة فعالة سريعة الاستجابة وفى أسباب استقرار التقاليد المدنية لفترات طويلة من الزمن. ولا يسعى المنهج النظرى الذى طورناه، والذى يستند على منطق العمل الجماعى ومفهوم "رأس المال الاجتماعى" فقط لتوضيح الحالة الإيطالية، بل أيضاً للربط بين المنظور التاريخى ومنظور الخيارات المنطقية بطريقة يمكن أن تحسن من فهمنا للأداء المؤسسى والحياة العامة فى العديد من الحالات الأخرى. وتعتمد استنتاجاتنا على قدرة التغيير المؤسسى على إعادة تشكيل الحياة السياسية، والقيود الشديدة التى يفرضها التاريخ والسياق الاجتماعى على النجاح المؤسسى. إن هذا الكتاب لا يتعهد بأن يكون دليلاً عملياً للمصلحين الديمقراطيين، ولكنه يحدد إطاراً للتحديات الأوسع التى نواجهها.

الفصل الثانى

تغيير القواعد:
عقدان من التطوير المؤسسى

إن التجربة الإقليمية الإيطالية التى بدأت عام ١٩٧٠ ستظل، كما علـق سـدنى تـارو، "إحدى المحاولات الحديثة القليلة لخلق مؤسسات تمثيلية جديدة فى الدول القومية فى الغرب"[1]. وفى عصر الآمال الكبيرة للتحول إلى الديمقراطية فى أجزاء أخرى من العالم، فإن الـدروس المستفادة من التجربة الإيطالية ملائمة على نحو خاص، إذ أن القضيــة هــى كيـف يمكـن للتغييرات فى المؤسسات الرسمية أن تؤدى إلى تغييرات فى السلوك السياسى[2]. وأحد الألغـاز التى تواجه الراغبين فى الإصلاح فى الدول السلطوية السابقة هى ما إذا كانت إعادة صياغـة قواعد اللعبة ستؤدى إلى التأثيرات المطلوبة ــ أو أى تأثيرات على الإطلاق ــ فى كيفية أداء اللعبة فى الواقع. ويمكن للتجربة الإقليمية الإيطالية أن تساعدنا فى الإلمـــام بـــهذه القضيـة المهمة.

وتجادل المؤسسية الجديدة؛ بأن المؤسسات هى التى تنظم السياسـة. ويلخـص جيمـس مارش ويوهان اولسن هذه النظرية عن تأثير المؤسسات كما يلى:

> إن تنظيم الحياة السياسية يحدث فرقاً، والمؤسسات تؤثر فى مسار التاريخ... فإن ما تقـوم به المؤسسات السياسية وما يتم داخلها يغير من توزيع المصـالح السياسـية، والمـوارد، وقواعد إيجاد ممثلين جدد وهويات جديدة، عن طريق تقديم معايير للنجاح والفشل للممثلين، ووضع قواعد للسلوك الملائم، ومنح بعض الأفراد، دون غيرهم، سلطة وأنواع أخرى مـن الموارد. والمؤسسات تؤثر فى الطرق التى يتم بها تحفيز الأفـراد والمجموعـات داخـل وخارج المؤسسات القائمة، وفى مستوى الثقة بين المواطنين والقادة، والتطلعات المشـتركة

للمجتمع السياسى، واللغة المشتركة، والتفاهم، ومعايير السلوك فى المجتمع المحلى، وفى معنى مفاهيم مثل الديمقراطية، والعدل، والحرية، والمساواة[3].

فإذا كانت للإصلاحات المؤسسية مثل هذه التأثيرات العميقة فهذه أخبار سارة لدعاة الإصلاح.

ولكن مرور قرنين على كتابة الدساتير فى جميع أنحاء العالم يحذرنا من أن واضعى تصميمات المؤسسات الجديدة غالباً ما يكونون أشبه بمن يكتب على الماء؛ فالإصلاح المؤسسى لا يغير دائماً الأنماط الأساسية للسياسة. وكما جاء وصف ديشانيل للسياسة والحكومة فى الجمهورية الفرنسية الرابعة: "الجمهورية على القمة والإمبراطورية أسفلها"[4]. "نبيذ معتق فى زجاجات جديدة" كان توقعاً شائعاً عندما أنشئت الأقاليم الإيطالية، لأن الإيطاليين كانت لديهم خبرة إلى حد كبير بالتغيير الذى لا يغير شيئاً"[5]. والقول بأن الإصلاحات المؤسسية تغير السلوك يعد افتراضاً وليس حقيقة مسلماً بها. إن واضعى نظرية المؤسسات يفتقرون إلى بيئات محكمة يستطيعون بها تجريبياً تقييم تأثير تغيير القواعد.

وانطلاقاً من هذه الخلفية، تعتبر التجربة الإقليمية الإيطالية ذات أهمية خاصة. ويبدأ هذا الفصل بتقييمنا للتجربة ومضامينها لنظرية المؤسسات عن طريق تساؤلنا عن كيفية نشأة المؤسسات الجديدة وكيفية تطورها خلال العقدين الأولين من وجودها. وهل أعاد ذلك الإصلاح المؤسسى فعلاً تشكيل هوية الممثلين السياسيين، وأعاد توزيع الموارد السياسية، وغرس معايير سلوكية جديدة، كما تنبأ مناصرو نظرية المؤسسات؟ كيف غيرت تلك المؤسسات الجديدة من ممارسات الحوكمة الإيطالية المعتادة؟ هل صحيح أنها تغيرت بطريقة ما بشكل ملحوظ؟

خلق حكومة إقليمية

إن الهوية الإقليمية والمحلية القوية هى جزء من التراث التاريخى لإيطاليا؛ فالكيانات الإقليمية ــ المحددة جغرافياً، والمستقلة سياسياً، والمختلفة اقتصادياً، والتى تسيطر عليها عادة مدينة قوية ــ كانت خيوطاً واضحة فى نسيج التاريخ الإيطالى لأكثر من ألف عام[6]. والحقيقة أنه عندما أعلن عن قيام الدولة الإيطالية فى عام ١٨٦٠، كان التنوع اللغوى ملحوظاً بحيث أن ما

لا يزيد عن عشرة فى المائة من جميع "الإيطاليين" (وربما قلة منهم تصل إلى ٢،٥ فى المائة) كانوا يتحدثون باللغة القومية[7]. وبالنسبة للحكام الملكيين فى بيدمونت الذين وحدوا إيطاليا، كان التنوع الإقليمى هو العقبة الرئيسية أمام التنمية القومية. وكان شعارهم *Fatta l'Italia, dobbiamo fare gli italiani* أى: "بعد أن صنعنا إيطاليا علينا الآن أن نصنع الإيطاليين". وكان النموذج الفرنسى النابوليونى شديد المركزية هو أحدث صيحة فى العلوم الإدارية. وقد انتهوا إلى أن السلطة المركزية القوية كانت العلاج اللازم للتكامل الضعيف للدولة القومية الجديدة[8].

وقد نادت قلة من الأصوات بإقامة حكومات إقليمية ذات استقلال ذاتى داخل الدولة الجديدة. ولكن الخشية من الاتجاهات الرجعية للكنيسة والفلاحين، وأيضاً من التخلف المتواجد فى الجنوب، جعلت أغلبية صانعى إيطاليا الحديثة (مثل معظم نظرائهم فى الدول الناشئة فى العالم الثالث اليوم) تصر على أن اللامركزية تتعارض مع الرخاء والتقدم السياسى. وقد كسب دعاة المركزية المجادلة بسرعة. وقامت الحكومة الوطنية فى روما بتعيين الموظفين الرسميين المحليين فى الوظائف العليا. وقد أدت حالة الجمود السياسى المحلى (أو حتى الانشقاق عن السياسة الوطنية على المستوى المحلى) إلى سنوات من الحكم بواسطة مندوب تقوم الحكومة الوطنية بتعيينه[9]. وكان ولاة الأقاليم الأقوياء على غرار النظام الفرنسى، يسيطرون على موظفى وسياسات الحكومات المحلية حيث كانوا يوافقون على جميع القرارات، واللوائح المحلية، والموازنات، والعقود وبأدق التفاصيل فى الغالب[10]. وكانت معظم مجالات السياسة العامة، من الزراعة إلى التعليم والتخطيط العمرانى، تديرها مكاتب ميدانية للبيروقراطية فى روما.

ومن الناحية العملية، كانت التوافقات السياسية، وهى من الخصائص المميزة لإيطاليا، تخفف إلى حد ما من الالتزام الشديد بهذه المركزية الإدارية الصارمة. وللمحافظة على الدعم السياسى الهش فى البرلمان الذى أنشئ حديثاً، قام القادة فى إيطاليا بوضع نظام *تبادل المنفعة* trasformismo، حيث تتم صفقات توزيع المناصب على الشخصيات المحلية البارزة. وأما مساندة الائتلاف الوطنى الحاكم فقد تحققت من خلال تعديلات فى السياسة الوطنية لتلائم الظروف المحلية (أو على الأقل لتلائم أصحاب النفوذ على المستوى المحلى). وكان ولاة الأقاليم، رغم أنهم مسئولين عن ضبط الحكومة المحلية، مسئولين أيضاً عن الحصول على رضا النخبة المحلية التقليدية، وخاصة فى الجنوب. وأصبحت الشبكات الرأسية للروابط بين الراعى والتابع وسيلة لتخصيص الأعمال العامة وتخفيف المركزية الإدارية. وقد سمح نظام

تبادل المنفعة للنخبة المحلية والنواب الوطنيين بالمساومة علـــى المصـــالح المحليـــة مقـــابل التوجيهات الرسمية الوطنية فى مقابل الحصول على المساندة الانتخابية والبرلمانية[11]. وكـــانت القنوات السياسية المتجهة نحو المركز أكثر أهمية من القنوات الإدارية، ولكن فى كلتا الحالتين ظلت العلاقة مع المركز جوهرية[12].

وقد استطاع نظام الضوابط المركزية المتمايز التوفيقى البقاء طـــوال الفـــترة الفاشـــية الفاصلة بين عهدين؛ فقد تم إلغاء الانتخابات، والأحزاب، والحريات السياسية، ولكن الأجـــهزة التقليدية للسلطة التنفيذية وجزء كبير من الطبقة الحاكمة القديمة استمرت فى السلطة[13]. ورغـــم المؤسسات الرسمية شديدة المركزية، فإن واقع الحوكمة الإيطالية جسد استجابة ضمنية معينـــة للنخب المحلية. ومع ذلك، وبالنسبة لصانعى السياسة المحليين فى ظل النظام الملكـــى، وفـــى ظل الفاشية، ولأكثر من عقدين فى ظل الجمهورية التى جاءت بعد الفاشـــية، كـــانت جميـــع الطرق تؤدى إلى روما.

ولكن بعد الحرب العالمية الثانية، ومع قدوم السياسات الديمقراطية ومع التحول المـــتزايد على مستوى القاعدة الشعبية ضد المركزية الشديدة، بدأت النزعة الإقليمية تظهر من جديـــد. فقد كانت الأحزاب السياسية التى اكتسبت القوة حديثاً، الديمقراطيون المسيحيون فـــى يميـــن الوسط والاشتراكيون والشيوعيون فى اليسار، على مدى التاريخ تعارض الحكومة الوطنيـــة ومن ثم جادلت بوجه عام من أجل قدر أكبر من اللامركزية. وتحت رعايتهم، نص الدســـتور الجديد لعام ١٩٤٨ على إقامة حكومات إقليمية بالانتخاب المباشر[14].

وقد تم وضع هذا التفويض الدستورى موضع التنفيذ مباشرة فى خمس أقاليم "خاصـــة"، تقع على طول الحدود القومية وعلى جزر صقلية وسردينيا، وهى مناطق مهددة بالانفصاليـــة والمشكلات العرقية[15]. أما إقامة الأقاليم "العادية" المتبقية، والتى تضم ٨٥ فى المائة من سكان إيطاليا، فقد تطلبت تشريعاً يسمح بذلك، ولكن تم تأجيل ذلك بسبب المقاومة السياسية الشـــديدة. ومن الطبيعى أن تماطل الإدارة المركزية فى التخلى عن أى سلطة ذات أهمية. والأهم مـــن ذلك، أن الديمقراطيين المسيحيين، المسيطرين الآن على المستوى الوطنى، كـــانوا يخشـــون ولأسباب معقولة من أن العديد من الأقاليم فى الحزام الأحمر فى شمال وسط إيطاليا ســـتكون تحت سيطرة الشيوعيين. ولأكثر من عشرين عاماً، ظلت أحكام الدستور المتعلقة بالحكومـــات الإقليمية حبراً على ورق، وظل التحكم المركزى هو القاعدة.

ولكن بحلول منتصف الستينيات من القرن العشرين، بدأت تغيرات كثيرة. وفى الخلفيـــة

كانت السرعة المذهلة التى حدث بها التحول الاجتماعى والاقتصادى فى إيطاليا ما بعد الحرب. وخلال العقدين من عام ١٩٥٠ وحتى عام ١٩٧٠، نما الاقتصاد بسرعة أكثر من أى وقت مضى فى تاريخ إيطاليا وبأسرع من كل الاقتصادات الأخرى فى العالم الغربى تقريباً. وقد هاجر ملايين الإيطاليين من مناطق الجنوب الفقيرة إلى المناطق الصناعية فى الشمال[16]. وانخفض نصيب الزراعة فى قوة العمل من ٤٢ فى المائة إلى ١٧ فى المائة فى نصف الوقت الذى حدثت فيه تغيرات مماثلة فى أماكن أخرى فى تاريخ الاقتصاد الغربى. وقد تحسنت نظم التغذية؛ وانخفضت الأمية ووفيات الأطفال بنسبة الثلثين؛ وحلت الدراجات البخارية (Vespas) محل الدراجات، ومن بعدها السيارات الفيات (Fiat) محل الدراجات البخارية. وقام ملايين الإيطاليين بتغيير وظائفهم، ومنازلهم، وأساليب حياتهم. لقد مرت إيطاليا، ومعظم أقاليمها ومواطنيها، بواحدة من أكثر فترات التغير الاجتماعى تركيزاً فى تاريخها.

وقد تخلفت السياسة والحكم إلى مدى بعيد عن تلك التغيرات الاجتماعية والاقتصادية. ومع ذلك، فإن تصلب الإدارة المركزية الإيطالية المتزايد الإحباط، والاهتمام البازغ بالتخطيط الإقليمى، والاتجاه نحو اليسار فى السياسة الوطنية اجتمعت كلها لإثارة موضوع الحكومات الإقليمية من جديد. وفى فبراير ١٩٦٨، وبعد قيام المحافظين المعادين بإجراء مناقشات لم يسبق لها مثيل لتعطيل عمل البرلمان، أصدر البرلمان قانوناً يمنح الأقاليم العادية آلية انتخابية. وبعد ذلك بعامين تمت الموافقة على مشروع قانون يأمر بالتمويل الإقليمى، ويسمح بإجراء انتخابات لأول مجالس إقليمية فى يونيه ١٩٧٠ (ويتراوح عدد أعضائها بين ثلاثين إلى ثمانين عضواً، طبقاً لعدد سكان الإقليم). وفى الأشهر التى تلت، انتخب كل مجلس، فى أعقاب اجتماعات النظام البرلمانى الإيطالى الذى تسيطر عليه الأحزاب، رئيساً إقليمياً ومجلس وزراء *(giunta)* ووضع قانوناً أساسياً إقليمياً يوضح النظام، والإجراءات، ومجالات الاختصاص الإقليمى، ويكون خاضعاً لنصوص الدستور والتشريعات الوطنية المخولة.

وكان أنصار المؤسسات الجديدة قد أعلنوا عن مجموعة كبيرة من الأهداف. وقد زعم الذين يعتنقون المذهب الشعبوى أن الحكومة الإقليمية سوف ترفع من مستويات *الديمقراطية*، بتشجيع مشاركة المواطنين والاستجابة للاحتياجات المحلية. وقد جادل المعتدلون أن اللامركزية سوف تزيد من *الكفاءة الإدارية*. وآمن أهل الجنوب بأن الحكومة الإقليمية يمكن أن تعجل *بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية*، وتحد من عدم المساواة بين الأقاليم. وقد استهوى

الحكم الذاتى الإقليمى أى من الجماعات "المهمشة" فى السياسات القومية ـ الشيوعيون فى منتصف القرن، مثل الكاثوليك قبل عدة عقود. وقد جادل التقدميون من أصحاب التخصصات الفنية بأن وجود الأقاليم ضرورى من أجل *التخطيط الاقتصادى الاجتماعى* العقلانى وقد يؤدى إلى "*أسلوب جديد لصنع السياسة*"، أكثر واقعية (براجماتية) من الأسلوب السياسى الإيطالى التقليدى، الايديولوجى.

آمن أنصار النزعة الإقليمية بقدرة التغيير المؤسسى على إعادة تشكيل السياسة. وكانوا ينظرون إلى مصير الحكومات الجديدة نظرة عقائدية مثالية، معتقدين أن "خلق حكومات إقليمية مستقلة سياسياً سيكون مسئولاً عن إحداث تجديد سياسى واجتماعى جذرى فى البلاد"[17]. وقد كشفت المجموعة الأولى من مقابلاتنا مع أعضاء المجالس الذين انتخبوا حديثاً فى عام ١٩٧٠، عن أنهم مفعمون بالأمل والحماس، فقد كانوا متفائلين بالنسبة لمستقبل الإصلاح، ورأوا فى الأقاليم تحدياً قوياً للسلطات المركزية. وكانت تلك سنوات من المثالية والغبطة والابتهاج بين مؤيدى النزعة الإقليمية فى إيطاليا.

غير أن الكفاح من أجل ضمان الحصول على اعتمادات مالية وسلطات كافية للأقاليم الجديدة كان فى مرحلة البداية واستغرق الأمر سنتين أخريين لكى تصدر الحكومة المركزية قرارات بنقل السلطات والأموال والموظفين إلى الأقاليم، حتى أن الحكومات الجديدة لم تبدأ العمل بشكل فعال حتى أول أبريل عام ١٩٧٢. والأسوأ من ذلك، على المستوى الإقليمى، أن القرارات التى صدرت عام ١٩٧٢ أدينت على نطاق واسع، باعتبارها غير ملائمة كلية، من قبل ممثلى جميع الأحزاب تقريباً، ومن الجمهور الحريص على مصالحه، وأيضاً من الموظفين الرسميين المحليين أنفسهم. وفى أثناء تلك السنوات المبكرة، نشأ تحالف مكون من السياسيين الوطنيين المحافظين، وبيروقراطية وطنية راسخة، وسلطة قضائية تقليدية، لكى يفرض عدة قيود قانونية وإدارية ومالية على الأقاليم. وقد احتفظت السلطات المركزية بسلطات عامة "لتوجيه وتنسيق" الشئون الإقليمية، ولم تتردد فى استخدام تلك السلطات. وعلى سبيل المثال، اعترضت الإدارة المركزية على حوالى ربع القوانين التى وضعتها الأقاليم أثناء الفصل التشريعى الأول. وفضلاً عن ذلك، كانت الحكومة المركزية مسيطرة تماماً على الشئون المالية للحكومات الجديدة. وقد توقعت الخطة المستقبلية للإنفاق التى نشرت عام ١٩٧٢ أن تخصيص الأموال للأقاليم على مدى السنوات الثلاثة التالية يكاد يكون ثابتاً، بينما تزداد نفقات البيروقراطية المركزية بمعدل عشرين فى المائة. وقد تحولت الغبطة إلى يأس

وغضب عندما أدرك أنصار النزعة الإقليمية أن نقل السلطة سيحتاج إلى معركة سياسية مع السلطة المركزية.

وقد جددت قوى النزعة الإقليمية هجومها بقيادة الحكومات الإقليمية المستقلة الفكر في لمبارديا (التي يحكمها الديمقراطيون المسيحيون التقدميون) وفي إميليا ـ رومانيا (التي يحكمها الشيوعيون) وبتشجيع من الاتجاه اليساري في السياسة الوطنية في عامي ١٩٧٤-١٩٧٥. وقد ساعدت الصحافة المتعاطفة على حشد التأييد على مستوى القاعدة الشعبية من الجماعات الإقليمية ذات المصالح ومن الرأي العام. وقد وحدت الحكومات الإقليمية ذات الألوان المختلفة ـ الشمال والجنوب، الأحمر والأبيض ـ جهودها فيما أطلق عليه "الجبهة الإقليمية". وتم تقوية هذا الائتلاف بدعم من الأجهزة الوطنية الجديدة التي كانت قد تأسست كجزء من الإصلاح الأصلي ـ وزارة الأقاليم واللجنة البرلمانية للأقاليم. كان التغيير المؤسسي يبني قوة دفعه الخاصة.

وفي يوليه عام ١٩٧٥، بعد تحول شديد نحو اليسار في الجولة الثانية من الانتخابات الإقليمية، نجح أنصار النزعة الإقليمية في تمرير القانون ٣٨٢ في البرلمان، والذي ينقل وظائف جديدة مهمة إلى الأقاليم. ومن أجل تغيير مكان صنع القرار ومنع البيروقراطية المركزية من وضع عراقيل أكثر، طالب القانون ٣٨٢ الحكومة بالحصول على موافقة البرلمان على القرارات التنفيذية. وقد استغرق إعداد هذه القرارات عامين آخرين من المفاوضات بالغة التوتر والحدة في أغلب الأحيان بين الحكومة الوطنية، والسلطات الإقليمية، واللجنة البرلمانية لشئون الأقاليم، فضلاً عن جميع الأحزاب السياسية الرئيسية. وقد وجدت مجموعة مقابلاتنا في عام ١٩٧٦ أن المستجيبين كانوا أقل ثقة في قدرة الأقاليم على تأكيد استقلالها الذاتي. وقد اشاروا إلى وجود مزيد من الصراع بين مركز السلطة والمحيط من حولها، ووجود تحكم مركزي أكثر مما توقعوه قبل ست سنوات. لقد أصبح تفاؤلهم السابق بشأن قدرة المؤسسة الجديدة على معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الملحة أكثر تحفظاً الآن، ووجهوا أصابع الاتهام بسرعة إلى التباطؤ المتعمد من روما. وكان من الطبيعي أن تحتل المطالبة بالاستقلال الذاتي الآن الأولوية في جدول أعمالهم.

وكما هو صحيح بالنسبة للعلاقات فيما بين الحكومات في كل مكان، فإن هذه اللعبة بين المركز والمحيط كانت تحدث في وقت واحد في شكلين متميزين ولكنهما مرتبطين واللذين نطلق عليهما تعبير "الموقف الفردي" و "الموقف الجماعي". وفي صيغة "الموقف الفردي"،

يحاول الإقليم الفرد أن يتملص من التحكم المركزى أو يخفف منه بشأن قرارات معينة. وفى صيغة "الموقف الجماعى"، تجاهد الحكومات الإقليمية كمجموعة لتغيير قواعد لعبة "الموقف الفردى" من أجل زيادة قدرتها على المساومة. وفى تلك السنوات المبكرة، كانت معظم معارك الموقف الفردى انتصارات لصالح السلطات المركزية. وقد اتفق الجميع على أن العلاقات بين المركز والمحيط خلال تلك السنوات كانت شكلية، وعدائية، وغير منتجة.

وبينما كانت معارك الموقف الفردى لصالح المركز، بلغت معارك الموقف الجماعى الذروة لصالح الأقاليم. وفى سلسلة مطولة من اجتماعات القمة بين ممثلى الأحزاب الرئيسية فى يونيه ويوليه من عام ١٩٧٧، تم التوصل إلى اتفاق على مجموعة من اللوائح (المسماة بالقرارات ٦١٦) تم بمقتضاها تفكيك ٢٠٠٠٠ مكتب من مكاتب البيروقراطية الوطنية ونقلت إلى الأقاليم، وقد شملت أقسام رئيسية من عدة وزارات مثل وزارة الزراعة، بالإضافة إلى مئات من الوكالات الاجتماعية شبه العامة. وقد تم تفويض السلطة التشريعية الشاملة فى العديد من المجالات المهمة إلى الأقاليم ــ وتشمل الخدمات الاجتماعية والتخطيط الإقليمى. وقد منحت النصوص المالية فى القرارات ٦١٦ الأقاليم المسئولية عن حوالى ربع الموازنة الوطنية بأكملها، ووصلت بعض التقديرات إلى ثلث الموازنة وتشمل إصلاحات مستقلة نقلت للأقاليم المسئولية الكاملة تقريباً عن نظم المستشفيات الوطنية والرعاية الصحية. وبحلول عام ١٩٨٩، كان هذا القطاع وحده يمثل أكثر من نصف إجمالى الإنفاق فى الأقاليم (ومثل السياسة الصحية فى كل مكان، أكثر من نصف الصداع الإدارى).

وكان هذا الانتصار الإقليمى ناتجاً جزئياً عن أسباب سياسية قومية، فقد وقع الحزب الديمقراطى المسيحى تحت الحصار من الشيوعيين الذين كان نجمهم آخذاً فى الصعود بسرعة فى أواسط السبعينيات من القرن العشرين. وبتأييد من الاشتراكيين ومن الجناح اليسارى للديمقراطيين المسيحيين، ألح الشيوعيون بشدة من أجل نقل مزيد من اللامركزية إلى الأقاليم. وقد مثلت القرارات ٦١٦ تنازل جوليو اندريوتى رئيس الوزراء من الحزب الديمقراطى المسيحى لكى يحتفظ بتأييد الشيوعيين لحكومته. ولكن وبنفس الأهمية، كان وجود حكومات إقليمية عن طريق الانتخاب المباشر قد أوجد ضغوطاً شديدة ودوافع سياسية من أجل لامركزية أكثر فعالية. وقد اعتمدت الجبهة الإقليمية الفائزة على القوى التى كان الإصلاح الابتدائى قد أطلق لها العنان، وفى بعض الحالات كان الإصلاح ذاته باعثاً "لها".

إن نقل السلطة هو حتماً عملية مساومة، وليس مجرد إجراء قانونى. وما الإطار القانونى

والدستورى، والإطار الإدارى (الضوابط، وتفويض السلطات، وأنماط الموظفين، ومـــا إلـــى ذلك) والأوضاع المالية إلا موارد رئيسية فى لعبة اليوم ونتائج الألعاب الســابقة علــى حــد سواء. وفى نظر القادة الإقليميين، فإن الأدوات الأساسية للمساومة بالنسبة للسلطات المركزيـة هى التحكم فى الاعتمادات المالية والسيطرة على تفويض السلطة الرسمية ــ أى دفتر الجيـب ودفتر القواعد. وكان قادة الأقاليم الأغنى والأكثر طموحاً فى الشمال مـــهتمين أكــثر بدفــتر القواعد، بينما كان الجنوب أكثر وعياً بأهمية الموارد المالية (دفتر الجيب).

وفى مواجهة العناد المركزى والذى تسانده الرقابة المركزية على القوانيـــن، والقواعــد والأموال، اتجهت الأقاليم إلى الموارد السياسية الأقل رسمية؛ فكانوا يعتمدون إلى حد كبـــير على التضامن بين الأقاليم والتأييد على مستوى القاعدة الشعبية من جماعات المصالح الإقليمية والمحلية، وعلى الصحافة، والرأى العام. وقد اعتمــد أهــل الجنــوب بشــكل أكــثر علــى الاستراتيجيات "الرأسية"، مثل تقديم إلتماسات خاصة للشخصيات الوطنية المتعاطفين معـــهم، بينما كان أهل الشمال أكثر استعداداً للجوء إلى العمل الجماعى "الأفقى" عن طريـــق جبهــة إقليمية أوسع. (سوف يرد هذا الاختلاف بين السياسات الرأسية فى الجنوب والسياسات الأفقية فى الشمال بصورة متكررة وبأساليب مختلفة فى كل أجزاء هذا الكتاب). وقد كانت المواجهـة الحاسمة مع السلطات المركزية يقودها الشماليون أساساً. وكما سنرى لاحقاً فى هذا الفصـــل، فقد أصبح الناخبون وقادة المجتمع، فى كل من الشمال والجنوب، بحلول منتصف الســبعينيات من القرن العشرين، مؤيدين بشدة لمبدأ الإصلاح الإقليمـــى، حتــى عندمــا وجــهوا النقــد للإجراءات الفعلية التى اتخذتها حكوماتهم الإقليمية. لقد أصبحت قوة الدفــع السياســى لنقــل السلطة إلى الأقاليم ذاتية الحث.

لقد عكست القرارات ٦١٦ انتصار الأقاليم فى المعركة الحاسمة من أجل توطيد سلطتهم الرسمية. ولكن المعركة الأقل إثارة وإن كانت أكثر إلحاحاً للمطالبة بتوزيع ســلطات جديــدة وإنفاق الأموال الجديدة لم تحسم بعد. وقد كان انتصار الأقاليم "الموقف الجماعى" كاسحاً حتى أنه لم يعد بمقدورهم الآن إلقاء اللوم على السلطات المركزية عن جوانب قصورهم. لقد قـــال لنا أحد قادة الأقاليم فى عام ١٩٨١ مستفيداً من الخبرة السابقة، "لقد ألقوا بنا فى المياه، علـــى أمل أننا سنستطيع السباحة". وقد أعطانا أحد كبار الشخصيات من بيروقراطية روما انطباعــاً أكثر سخرية ولكنه ربما كان وصفاً أدق، إذ قال: "بقرارات عام ١٩٧٧ أعطينا الأقاليم أخــيراً ما يكفى من الحبال لكى تشنق نفسها".

وكان تغيير حارس القمة فى العديد من الأقاليم الرئيسية فى أثناء الدورة التشريعية الثانية (١٩٧٥–١٩٨٠) يرمز إلى التحديات المتغيرة التى تواجه الأقاليم. كان قادة هذه الحملة ذوى الشخصيات الجذابة أمثال بييرو باسيتى، رئيس الحزب الديمقراطى المسيحى فى لمبارديا، وجيدو فانتى، رئيس الحزب الشيوعى فى إميليا – رومانيا، وليليو لاجوريو، رئيس الحزب الاشتراكى فى تسكانيا، قد وصلوا إلى القمة وخرجوا من السياسة الإقليمية، وحلت محلهم شخصيات نمطية من الإداريين الأقل إثارة.

وكان التقسيم الجديد للسلطة بين المركز والأقاليم ما زال بعيداً عن الفيدرالية. فقد كانت معظم الاعتمادات المالية للأقاليم تأتى من المركز، كما احتفظت السلطات المركزية بحق الاعتراض (الفيتو) على التشريعات الإقليمية. ولكن كان للأقاليم نفوذ أقوى مما كان للحكومة المحلية فى إيطاليا الموحدة. وأصبحت السلطة التشريعية فى الأقاليم الآن تضم مجالات مثل الصحة، والإسكان، والتخطيط العمرانى، والزراعة، والأشغال العامة، وبعض نواحى التعليم. وعلاوة على ذلك، نجحت القوانين الإقليمية فى الحصول على اختصاص فى التخطيط الإقليمى والاقتصادى والهيكلى. وكانت الأنشطة بعيدة المدى لصندوق تمويل الجنوب *Cassa per il Mezzogiorno* المسئول عن الاستثمارات العامة الهائلة فى الجنوب، تخضع للرقابة المتزايدة من ممثلى الحكومات الإقليمية.

> من الآن فصاعداً يمكن للأقاليم، أو للبلديات تحت الإشراف الإقليمى، أن تنشئ وكالات متخصصة للرعاية الاجتماعية خاصة بها وتزودها بالموظفين، وأن تدير خططها الخاصة لدعم الفلاحين وأصحاب الحرف، وتنظم جمعيات تعاونية ومدارس حضانة خاصة بها. ويمكنها إعداد خطط لتنمية الأقاليم واستخدام الأراضى؛ ويمكنها تولى إدارة الغرف التجارية... وربما الأكثر إثارة للدهشة كان تسليم المهمة بالغة الأهمية وهى "المحافظة على الأخلاقيات العامة" – أى سلطة إصدار تراخيص لأصحاب المطاعم، وأصحاب المتاجر، وسائقى سيارات الأجرة، ومالكى الأسلحة النارية وما شابه ذلك. وكانت تلك سلطات حقيقية للرعاية وللمحافظة على الأمن والنظام. لدينا أخيراً ثورة فى الحكم[18].

لقد انتقلت المسئولية عن نواحى كثيرة من الحكم التى تمس حياة المواطن الإيطالى العادى – العديد من الوظائف الأساسية التى فشلت الحكومات القومية المتتالية فى أدائها –

إلى الأقاليم.

والمعيار العملى لقياس أهمية الحكومات الإقليمية هو الموارد التى تتحكم فيها الآن. لقد تم إنشاء آلاف الوظائف الإدارية لخدمة الحكومات الجديدة، وأثناء موجة اللامركزية فى أوائل السبعينيات من القرن العشرين، تم نقل الآلاف من الموظفين من البيروقراطية المركزية إلى الأقاليم. وبحلول شهر إبريل عام ١٩٨١، وصل عدد الموظفين الإداريين فى الأقاليم الخمسة عشرة العادية إلى ٤٦٢٧٤ موظفاً وهو رقم قفز بنسبة ٧٦ فى المائة فى الخمس سنوات السابقة. (وكانت الأقاليم الخمسة الخاصة قد عينت ٢٩٣٨٣ شخصاً آخرين)[19].

الجدول ٢-١

الإنفاق فى أقاليم إيطاليا (حسب القطاع)، ١٩٨٩

	الحساب الجارى أ	حساب رأس المال أ	المجموع أ	المجموع ب	%
الصحة	٤٨٧٧٩,٢	٢٢٦٩,٧	٥١٠٤٨,٩	٣٧٢٠٨	٥٦,٣%
الزراعة	٢٠٠٤,٣	٤٨٩٥,٧	٦٩٠٠,-	٥٠٢٩	٧,٦%
النقل	٤٥٦١,٧	١٦٤٦,٩	٦٢٠٨,٦	٤٥٢٥	٦,٨%
الإدارة العامة	٤٨٧٤,٦	١٠٥٩,-	٥٩٣٣,٦	٤٣٢٥	٦,٥%
الإسكان/ الأشغال العامة	١٢١,٧	٥١٤٩,٤	٥٢٧١,١	٣٨٤٢	٥,٨%
التعليم	٢٢٣٢,٤	٣٨٥,٤	٢٦١٧,٨	١٩٠٨	٢,٩%
البيئة	٣٤٠,٦	١٨٦٣,٧	٢٢٠٤,٣	١٦٠٧	٢,٤%
المعونات الاجتماعية	١٣٦٤,٤	٥٣٩,-	١٩٠٣,٤	١٣٨٧	٢,١%
الصناعة/ أصحاب الحرف	٢٨٢,٦	١٥١٣,٩	١٧٩٦,٥	١٣٠٩	٢,-%
التجارة/ السياحة	٤٤٧,٥	٨٩٦,٤	١٣٤٣,٩	٩٨٠	١,٥%
الثقافة	٤٢٩,٤	٣٨٦,-	٨١٥,٤	٥٩٤	-,٩%
خدمة الديون	صفر	٦٢٢,٧	٦٢٢,٧	٤٥٤	-,٧%
أخرى	١٧١١,٢	٢٢٦٢,٩	٣٩٧٤,١	٢٨٩٧	٤,٤%
إجمالى الإنفاق	٦٧١٤٩,٦	٢٣٤٩٠,٧	٩٠٦٤٠,٣	٦٦٠٦٤	١٠٠%

أ المجموع ببليون ليرة.
ب المجموع بملايين الدولارات الأمريكية.

وقد زاد إجمالى الاعتمادات المالية المتاحة للأقاليم زيادة أسية خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، فارتفعت من بليون دولار تقريباً فى عام ١٩٧٣ إلى ٩

بلايين دولار تقريباً فى عام ١٩٧٦، و٢٢ بليون دولار تقريباً فى عام ١٩٧٩، وأكثر من ٦٥ بليون دولار فى عام ١٩٨٩، وجاء نصيب الأسد من هذه المبالغ من الحكومة المركزية فى صورة تحويلات لأغراض عامة ولأغراض خاصة[20]. (يلخص الجدول ٢-١ صورة الإنفاق فى الأقاليم فى عام ١٩٨٩). وبحلول بداية التسعينيات من القرن العشرين، كانت الحكومات الإقليمية تنفق حوالى عُشر إجمالى الناتج المحلى لإيطاليا، وهو رقم يقل قليلاً عما تنفقه الولايات الأمريكية. وبالنسبة لمنظمات كانت موجودة على الورق فقط منذ حوالى خمسة عشر عاماً، أصبحت للأقاليم مبالغ طائلة من الأموال تحت تصرفها. ففى الواقع، وخلال معظم السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، كانت المخصصات المالية التى لم تنفق والتى ترحل من السنة المالية إلى السنة التالية تتزايد بسرعة فى كل مكان تقريباً، إذ كانت الموارد التى تتدفق إلى الأقاليم تفوق قدراتها على إدارتها لكونها قليلة الخبرة فى هذا المجال.

وإلى جانب إنشاء نظام وإجراءات المؤسسة الجديدة، كان التركيز الرئيسى للتشريع الإقليمى خلال السنوات المبكرة هو توزيع الاعتمادات المالية ـــ قروض للتعاونيات الزراعية، ومنح دراسية للطلبة المحتاجين، ومساعدة ذوى الاحتياجات الخاصة، وإعانات مالية للأتوبيسات التى تعمل بين المدن، ومعونات مالية لدار الأوبرا لاسكالا La Scala وهكذا. وسعيا وراء مساندة الجمهور، ونظراً لأنها كان ينقصها البنية التحتية الإدارية اللازمة، بل والسلطة القانونية فى أغلب الحالات للقيام بالإصلاحات الاجتماعية الأساسية، فقد شغلت معظم الأقاليم نفسها بالسياسات التوزيعية ـــ والتى كانت فى الغالب مفككة للغاية وهو ما يطلق عليه الإيطاليون *leggine* [القوانين الصغيرة] و *interventi a pioggia* [المشروعات التى "تنهمر كالمطر" دون تمييز على جميع أنحاء الأقاليم].

ومن ناحية أخرى، أدخلت بعض الأقاليم إصلاحات جوهرية فى مجالات مثل التخطيط العمرانى، وحماية البيئة، وفى الخدمات الصحية والاجتماعية التى اتسمت بالفوضى فى إيطاليا. وكان العديد من الأقاليم رائداً فى وضع الهيكل التنظيمى الأساسى للإصلاح الوطنى اللاحق فى مجال الصحة والمعونات الاجتماعية ـــ "الوحدة المحلية للخدمات الصحية والاجتماعية". وقد اتفق معظم الخبراء على أن التخطيط العمرانى تحسن إلى حد كبير بمجرد انتقال مسئولية هذه المهام من المركز إلى الأقاليم. وفى بعض المجالات "الجديدة" للسياسة العامة، مثل الطاقة والبيئة، ملأت عدة أقاليم الفراغ الذى تركته الوزارات المعطلة للعمل فى روما، والتى كانت بطيئة فى التكيف مع المطالب العامة والاحتياجات الاجتماعية المتغيرة. إن

موضوع تجاوز السلطة التشريعية فى الأقاليم حدود قبضتها الإدارية على الأمور، موضوع هام سوف نعود إليه فى الفصول التالية. وعلى أى حال، فقد أصبحت معظم السياسة الداخلية الإيطالية الآن إقليمية. لقد أصبحت الحكومة الإقليمية حسب عبارة ماكس فيبر المثيرة للذكريات "هى عمل ثقوب قوية وببطء شديد فى ألواح خشبية صلدة"[21].

النخبة السياسية الإقليمية: "أسلوب جديد للعمل السياسى"

لقد تغيرت قواعد لعبة الحكم فى إيطاليا فى العقدين اللذين تليا عام ١٩٧٠. والآن علينا أن نتساءل ما هو تأثير هذه التغييرات المؤسسية على الأسلوب الذى تنفذ به لعبة السياسة فى الواقع والطريقة التى يحكم بها الإيطاليون فعلاً؟

لقد لاحظ مونتسكيو أنه عند مولد نظم جديدة للحكم، يقوم القادة بتشكيل المؤسسات، بينما تقوم المؤسسات فيما بعد بتشكيل القادة. والتفاعل بين التغيير المؤسسى والنخبة السياسية جزء مهم من قصة التجربة الإقليمية فى إيطاليا.

وفى أثناء الجدال الذى دار قبل تأسيس الأقاليم، كان بعض النقاد قد تنبأوا أن الأحزاب سوف تملأ المجالس "بنجوم تتساقط"، أى أعضاء الحزب الفاشلين العاجزين عن العمل. ومن ناحية أخرى، كان بعض من أنصار النزعة الإقليمية المثاليين قد توقعوا ظهور جماعة جديدة من المواطنين السياسيين المبتدئين من مستويات القاعدة الشعبية الإقليمية. والواقع أنه لم تتحقق أى من هذه التوقعات؛ فمنذ البداية، تكونت المجالس الجديدة من سياسيين مدربين تدريباً جيداً، قابلين للتصعيد، طموحين ومحترفين للسياسة إلى أبعد حد[22].

إن عضو المجلس العادى الذى بلغ عمره حوالى ٤٥ عاماً وقت انتخابه، لابد وأنه شارك فى أنشطة الحزب لمدة ربع قرن تقريباً. وكان أعضاء المجالس فى المتوسط أصغر بسنوات قليلة وأقل خبرة من أعضاء البرلمان الوطنى، بالرغم من أن ملفات أعمالهم كانت فى المجالات الأخرى أقرب إلى النائب الوطنى منها إلى عضو منتخب بمجلس المدينة. والواقع، أن عشرين فى المائة على الأقل من جميع أعضاء المجالس الإقليمية فيما بين عام ١٩٧٠ وعام ١٩٨٥ (وأكثر من ثلث أولئك الذين كانوا قد تقلدوا منصب قيادى فى الإقليم) قد تركوا المجالس من أجل الحصول على مقاعد فى البرلمان الوطنى[23]. ففى سلم السياسة الإيطالية،

أصبحت وظيفة عضو المجلس الإقليمى خطوة هامة تحدد بشكل واضح طريق المرور من سياسى هاو غير متفرغ إلى السياسى المحترف.

وتتكون النخبة السياسية الإقليمية الجديدة فى الأغلب من رجال عصاميين. (أقل من خمسة فى المائة من أعضاء المجالس الإقليمية نساء؛ ومهما كانت سبل الوصول إليه ضمن أبعاد أخرى مهمة، فإن المجلس الإقليمى يظل عالماً يسيطر عليه الرجال مثله مثل السياسة الإيطالية على وجه العموم). والأصول الاجتماعية لأعضاء المجالس الإقليمية أكثر تواضعاً من أصول النواب الوطنيين، ولكن مستوياتها أعلى كثيراً من مستويات أعضاء المجالس فى المدن. إن أعضاء الهيئة التشريعية فى الأقاليم، باستثناء واحد، لهم جذور ثابتة فى المدن والقرى فى الأقاليم التابعين لها[24]. كما أن حوالى ٣٥-٤٠ فى المائة من أعضاء المجالس الإقليمية هم أبناء عمال، أو أصحاب حرف، أو فلاحين، ولكن ١٥-٢٠ فى المائة فقط من أعضاء المجالس قد مارسوا بأنفسهم هذا العمل. وأكثر من نصف آباء أعضاء المجالس لم يستمروا فى الدراسة بعد المرحلة الابتدائية، وحوالى ١٠-١٥ فى المائة فقط من الآباء التحقوا بالجامعة. ولكن فيما بين أعضاء المجالس أنفسهم التحقت الأغلبية العظمى (٧٧ فى المائة فى عام ١٩٨٩) بالجامعة، وهو رقم يقترب من المتوسط بالنسبة للبرلمان الوطنى، وضعف المتوسط تقريباً بالنسبة لأعضاء المجالس فى المدن الإيطالية.

إن أعضاء المجالس الإقليمية سياسيون محنكون لهم خبرة طويلة فى الحكم المحلى وشئون الأحزاب. وأكثر من ٧٥% منهم سبق أن شغلوا مناصب عن طريق الانتخاب، وأكثر من ٨٠% تقلدوا مناصب قيادية هامة فى الاحزاب السياسية التى ينتمون إليها. ويظل مجلس المدينة نقطة الإنطلاق الهامة نحو المجلس الإقليمى، إذ أن ثلثى جميع أعضاء المجالس الإقليمية سبق أن خدموا فى حكومات المدن. وعلى مدى العقدين الأولين من الحكم الإقليمى، حل الإقليم تدريجيا محل المقاطعة (وهى الوحدة الإدارية بين الإقليم والحكومة المحلية) كخطوة حاسمة فى التسلسل الهرمى السياسى فى إيطاليا. وفيما بين عام ١٩٧٠ وعام ١٩٨٩ انخفض عدد شاغلى المناصب السابقين فى المقاطعة بين أعضاء المجالس الإقليمية من ٤٥ فى المائة إلى ٢٠ فى المائة، وانخفض عدد قادة الأحزاب السابقين والحاليين فى المقاطعات من ٨٢ فى المائة إلى ٦٥ فى المائة. وعلى العكس من ذلك، ارتفع عدد أعضاء المجلس الذين كانوا يشغلون (أو يشغلون حالياً) مناصب مهمة فى تنظيم حزبهم فى الإقليم من ٢٦ فى المائة فى عام ١٩٧٠ إلى ٥٩ فى المائة فى عام ١٩٨٩. ويعكس هذا الاتجاه فى مجرى

الحياة العملية "التحول إلى الإقليمية" بشكل ثابت (وإن كان مازال غير كامل) للتنظيمات الحزبية الإيطالية، ويقدم دليلاً مبدئياً على ظهور "ميثاق شرف" *cursus honorem* سياسي إقليمي مميز.

لقد بدأ عضو المجلس الإقليمي يدرك تدريجياً أن دوره يتطلب تفرغاً كاملاً، وهذا أحد المؤشرات بأن التحول إلى نظام المؤسسات يتزايد[25]. فقد انخفض عدد أعضاء المجلس الذين يستمرون فى ممارسة مهن أو وظائف أخرى بالإضافة إلى عملهم فى الحكومة الإقليمية من ٦٩ فى المائة فى عام ١٩٧٠ إلى ٤٥ فى المائة فى عام ١٩٨٩. لقد أصبح المجلس الإقليمى مجالاً معترفاً به بالنسبة للسياسيين المحترفين[26]. وكان أول اختبار لأى مؤسسة سياسية جديدة هو قدرتها على تحقيق تطلعات وتوظيف طموحات السياسيين الجادين. وقد تخطت الحكومات الإقليمية الإيطالية هذا الحاجز الخطير.

والأكثر أهمية من ذلك، أن الحكومة الإقليمية غيرت ثقافة النخبة السياسية. والتحول اللافت للأنظار إلى أقصى حد فى السياسة الإقليمية، والذى ظهر فى محادثاتنا المتكررة مع كل من أعضاء المجالس وقادة المجتمع المحلى فيما بين عام ١٩٧٠ و١٩٨٩، هو منع الاستقطاب الأيديولوجى بشكل ملحوظ، مع توجه شديد نحو منهج أكثر براجماتية نحو الشئون العامة.

ويرجع منع الاستقطاب الإيديولوجى فى المقام الأول إلى تجمع يمينى الاتجاه للآراء حول مجموعة كاملة من القضايا المثيرة للجدل، مدفوعة باتجاه قوى نحو الاعتدال بين السياسيين الشيوعيين وغيرهم من اليساريين. وكانت نسبة اليساريين (الحزب الشيوعى والحزب الاشتراكى والجماعات الأخرى اليسارية الأصغر) الذين وافقوا، على سبيل المثال، على أن "الرأسمالية تمثل تهديدا لإيطاليا" قد انخفضت بشدة وباطراد من ٩٧ فى المائة فى عام ١٩٧٠ إلى ٧٦ فى المائة فى عام ١٩٧٦، و٥٤ فى المائة فى عامى ١٩٨١-٨٢، وأخيرا ٢٨ فى المائة فى عام ١٩٨٩ [27]. ومن ناحية أخرى، فقد أظهر الديمقراطيون المسيحيون والسياسيون من أحزاب يمين الوسط الأخرى اتجاها أكثر تواضعا ومحافظا على نحو غير متكافئ. كما أن نسبة أنصار اليمين وأنصار الوسط الذين اتفقوا فى الرأى مثلا على أن "الاتحادات العمالية لها سلطة كبيرة جدا فى إيطاليا" تراوحت بين ٦٧ فى عام ١٩٧٠ و٧٤ فى المائة فى عام ١٩٧٦، و٨٦ فى المائة فى عامى ١٩٨١-٨٢، ثم عادت إلى ٦٥ فى المائة فى عام ١٩٨٩. ونتيجة لذلك، ضاقت الفجوة بين أحزاب اليسار واليمين إلى حد بعيد فيما بين

عامى ١٩٧٠ و ١٩٨٩.

ويلخص الشكل ٢-١ التأثير النهائى لهذه التغييرات، والذى يصور توزيع السياسيين على مؤشر مركب *لقضايا اليسار ـ اليمين*، مبنى على أسئلة عن الرأسمالية، وسلطة الاتحادات العمالية، وتوزيع الدخل، والطلاق، والإضرابات فى القطاع العام. (ومكونات *مؤشر قضايا اليسار ـ اليمين* مدرجة فى الجدول ٢-٢). وفى عام ١٩٧٠ تم توزيع آراء هؤلاء السياسيين بأسلوب الاستقطاب الكلاسيكى ثنائى النمط والمنحرف إلى أقصى اليسار. وبعد ذلك بست سنوات استمر التوزيع على نمط ثنائى ولكن المسافة بين الأنماط قد ضاقت. وبحلول عامى ١٩٨١-٨٢ كان مركز الثقل قد تحرك بصورة أكبر إلى اليمين بحيث أن التوزيع ما زال متسعاً إلى حد ما، رغم أنه لم يعد مستقطباً إلى هذا الحد. وبحلول عام ١٩٨٩ كان البندول قد تأرجح مرة أخرى نحو المركز، بحيث أن التوزيع كان "طبيعياً" بشكل نموذجى، مع وجود النمط فى وسط التوزيع، وأصبح التوزيع بين اليسار واليمين أضيق مما كان قبل عقدين[28].

ويقدم الجدول ٢-٣ نفس الأدلة ولكن فى شكل مختلف قليلاً، إذ يبين انحداراً حاداً فى نسبة أعضاء المجالس الذين اتخذوا مواقف متطرفة سواءً من أقصى اليسار إلى أقصى اليمين فى "مؤشر قضايا اليسار واليمين"؛ وبهذا المعنى فقد هبط فجأة نصيب ذوى المواقف المتطرفة من ٤٢ فى المائة فى عام ١٩٧٠ إلى مجرد ١٤ فى المائة فى عام ١٩٨٩. وقد شهد العقدان الأولان من إنشاء المؤسسات الجديدة اتجاهاً ثابتاً وقوياً ومنجذباً نحو المركز فى السياسيات الإقليمية.

وعندما ضاقت المسافات الإيديولوجية، ازدهر التسامح بين الأحزاب. وفى كل استطلاع للرأى أجريناه سألنا كل سياسى أن يوضح تعاطفه مع الأحزاب السياسية المختلفة أو كراهيته لها وذلك بإعطائها درجة على "ميزان حرارة حساس" بدءاً من صفر (كراهية تامة) وحتى ١٠٠ (تعاطف تام). والشكل ٢-٢ يبين درجات التعاطف المتغير التى أعطاها السياسيون المتعارضون لكل حزب. وتبين النتائج اتجاهاً ثابتاً نحو قبول متبادل إلى حد أكبر بين جميع الأحزاب تقريباً. فعلى سبيل المثال، ارتفع متوسط التعاطف من قبل غير الشيوعيين مع الحزب الشيوعى الإيطالى من ٢٦ فى عام ١٩٧٠ إلى ٤٤ فى عام ١٩٨٩، بينما كان متوسط التعاطف نحو الديمقراطيين المسيحيين بين أعضاء المجالس فى جميع الأحزاب الأخرى قد ارتفع من ٢٨ فى عام ١٩٧٠ إلى ٣٩ فى عام ١٩٨٩. وقد ظلت الحركة الاشتراكية الإيطالية الفاشية الجديدة وحدها (وإلى درجة أقل الديمقراطية البروليتارية المتجهة لأقصى اليسار)

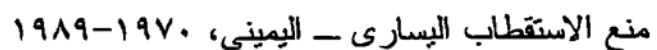
موضع مقاطعة من بقية النخب السياسية. بل إن هذا النفور أخــذ يقـل بنهايــة الثمانينيــات بالمقارنة مع ما كان عليه الحال فى السبعينيات من القرن الماضى.

وقد بقيت جميع هذه الدرجات تقريباً فى النصف الأسفل من مقياس التعاطف والكراهيـة، إذ أن السياسيين فى النظام التنافسى لا يكاد يتوقع منهم التعبيـر عـن تعـاطف كبـير مـع خصومهم. ويبدو أن التعاطف نحو الأحزاب المعارضة (وحتى نحـو الحـزب الاشـتراكى الإيطالى الذى لاقى قبولاً جيداً) مقيد بسقف للحياد ٥٠-٥٠. ومع ذلـك، وخـلال العقديـن الأولين من التجربة الإقليمية تلاشى تدريجياً التوتر "عالى الجهد" والذى كـان تقليديـاً سـمة مميزة لسياسة الأحزاب الإيطالية، لكى يحل محله احترام متبادل فى المرحلة الأولى من نموه.

إن نضوج الروح الحزبية بين النخبة السياسية فى الأقاليم لـم يكـن مجـرد إنعكـاس للتغيرات الواضحة فى المجتمع الإيطالى. لقد أظهرت استطلاعات الـرأى التـى أجريناهـا بالتوازى مع الجمهور أنه رغم بدء تحسن العلاقات بين الأحزاب داخـل النخـب السياسـية الإقليمية فى أواخر السبعينيات من القرن العشرين إلا أن العداء الحزبى أخذ يزداد فعلاً بيـن الناخبين الإيطاليين العاديين. وفى الثمانينيات من القرن العشرين بدأت الروح الحزبية علـى المستوى الجماهيرى فى التراجع. وهذا التوقيت يتسق مع التفسير القائل بأن منع الاسـتقطاب فى السياسة الإيطالية تم "بقيادة النخبة"، رغم أن المزيد من البحوث ستكون ضرورية لتـأكيد هذا الافتراض بالتفصيل. ورغم ذلك، فإنه عندما تم تأسيس الحكومات الإقليمية، كان أعضـاء المجالس الذين تم انتخابهم حديثاً من الأحزاب المختلفة أكثر عداءً تجاه بعضهم عما كان عليـه ناخبوهم. وبعد ذلك بعقدين، تغير هذا النمط إلى العكس تماماً حيث صارت العلاقـات بيـن الأحزاب أكثر انفتاحاً وتسامحاً بين السياسيين الإقليميين منها بين الناخبين الحزبيين[29].

ومن النتائج المهمة لهذه الاتجاهات فى صنع السياسة الإقليمية هو أن عملية الوصـول إلى تسوية فى القضايا العملية لم تعد تعوقها العداوة الحزبية. وهذا الاستنتاج تؤكده الأدلة التى تشير إلى أن أسلوب السياسة الإيديولوجى قد تلاشى باطراد خلال هذين العقدين. فلـم يعـد السياسيون الإقليميون ينظرون إلى عالمهم باللونين الأبيض والأسود الخالصين وإنما بظـلال دقيقة الفروق (وأكثر قابلية للتفاوض) من اللون الرمادى.

الشكل ٢-١


منع الاستقطاب اليسارى ــ اليمينى، ١٩٧٠-١٩٨٩

الجدول ٢-٢

مكونات مؤشر قضايا اليسار ــ اليمين

١. عند توزيع الدخل يكون العمال فعلاً فى وضع غير ملائم. (أوافق)
٢. الاتحادات العمالية لديها سلطة أكثر من اللازم فى إيطاليا. (لا أوافق)
٣. إن مؤسسة الطلاق فى إيطاليا علامة على التقدم. (أوافق)
٤. فى الخدمات العامة (مثل الغاز والنقل) لا بد من وضع قيود على الحق فى الإضـــراب. (لا أوافق)
٥. الرأسمالية تمثل تهديداً لإيطاليا. (أوافق)

ملحوظة : المستجيبون "وافقوا تماماً"، "وافقوا إلى حد ما"، "لم يوافقوا إلى حد ما"، أو "لم يوافقــوا إطلاقــاً" على كل بند. ويجمع *المؤشر* لجميع البنود الخمسة. ويعكس التقدير للبنود ٢ و ٤ لتأكيد الانحيـــاز اليســارى ــ اليمينى.

الجدول ٢-٣

منع استقطاب أعضاء المجالس الإقليمية

١٩٧٠-١٩٨٩

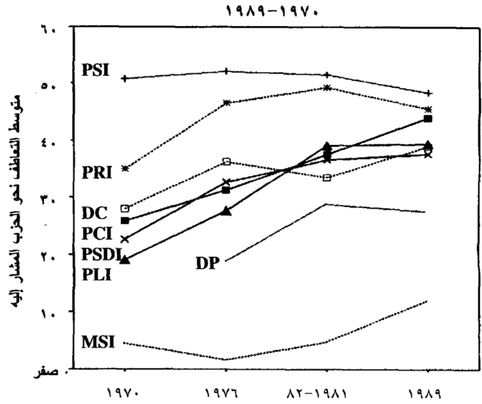
	النسبة المئوية			
	١٩٧٠	*١٩٧٦*	*١٩٨١-٨٢*	*١٩٨٩*
متطرفون	٤٢	٣١	٢١	١٤
معتدلون	٨٥	٦٩	٧٩	٨٦
	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠
(العدد)	(٧٢)	(١٥٤)	(١٥١)	(١٦٦)

ملحوظة : يتم قياس التطرف والاعتدال بتسجيل درجات فى مؤشر *قضايا اليسار ــ اليمين*. والدرجات فـــى الفئات الأربعة "البعيدة" فى الشكل ٢-١ (اثنان فى أقصى اليسار واثنان فى أقصى اليمين) تدون "متطرف" بينمـــا الدرجات فى الخمس فئات فى الوسط تدون "معتدل". و*المؤشر* والنقاط الفاصلة ثابتة فى جميع المقابلات الأربعـــة التى تمت.

الشكل ٢-٢

تعاطف أعضاء المجالس الإقليمية نحو الخصوم السياسيين

١٩٨٩-١٩٧٠



PSI : الحزب الاشتراكى الإيطالى

PRI : الحزب الجمهورى الإيطالى

DC : الحزب الديمقراطى المسيحى

PCI : الحزب الشيوعى الإيطالى

PSDI : الحزب الاشتراكى الديمقراطى الإيطالى

PLI : حزب الاحرار الإيطالى

DP : الديمقراطية البروليتارية

MSI : الحركة الاشتراكية الإيطالية

ويلخص الجدول ٢-٤ كيف تم إعادة تشكيل الثقافة السياسية لأعضاء المجالس الإقليمية فيما بين عامى ١٩٧٠ و ١٩٨٩. إن نسبة أعضاء المجالس الذين وافقوا على "أنه من الضرورى فى الشئون الاجتماعية والاقتصادية المعاصرة، أن يكون للاعتبارات التقنية وزن أكثر من الاعتبارات السياسية"، قد قفزت من ٢٨ فى المائة فى عام ١٩٧٠ إلى ٦٣ فى المائة فى عام ١٩٨٩. وكانت النسبة منهم التى تتشكك فى أن "التوصل إلى تسوية مع الخصوم السياسيين خطر لأنه يؤدى عادة إلى خيانة المؤيدين لك" قد هبطت من ٥٠ فى المائة فى عام

١٩٧٠ إلى ٢٩ فى المائة فى عام ١٩٨٩. وهؤلاء الذين نصحوا بالاعتدال، وكانوا متفقين على أنه "فى الخلافات السياسية على وجه العموم يجب عليك أن تتجنب المواقف المتطرفة لأن الحل المناسب يكون عادة فى الوسط" قد ارتفعت نسبتهم من ٥٧ فى المائة فى عام ١٩٧٠ إلى ٧٠ فى المائة فى عام ١٩٨٩. وقد ارتفعت النسبة التى وافقت على الرأى القائل أنه "فى التحليل النهائى فإن الولاء للرفقاء المواطنين أهم بكثير من الولاء لحزبك"، ارتفاعاً هائلاً من ٦٨ فى المائة فى عام ١٩٧٠ إلى ٩٤ فى المائة فى عام ١٩٨٩. إن فكرة وضع الولاء الوطنى قبل الولاء الحزبى قد تحولت عبر تلك السنوات من افتراض قابل للمناقشة إلى ملاحظة خالية من المضمون. وتشير الدراسة الدقيقة للتغيرات التى حدثت على مر السنين والموضحة فى الجدول ٢-٤ إلى أن معظم التحول الذى حدث فى ثقافة النخبة السياسية قد تحقق مع بداية الثمانينيات من القرن العشرين.

وبعد مرور أكثر من عشر سنوات بقليل على التأثيرات الملطفة والمخففة للانشغال بالحكم الإقليمى، فإن العناد الإيديولوجى فى الأراء السياسية قد حل محله تقدير وإدراك لمزايا التوصل للحلول الوسط والخبرة الفنية. وعندما طلب منهم وضع تقدير لإقليمهم الخاص على مقياس يتكون من خمس نقاط بين "إيديولوجى" و"براجماتى"، كانت نسبة أعضاء المجالس الذين وصفوا إقليمهم بأنه إيديولوجى بشكل واضح قد انخفضت من ٢٦ فى المائة فى عام ١٩٧٠ إلى ٢١ فى المائة فى عام ١٩٧٦، و١٤ فى المائة فى عامى ١٩٨١-٨٢، ومجرد ١٠ فى المائة فى عام ١٩٨٩. لم تعد البراجماتية مجرد صفة، ولكن أسلوب لأداء العمل.

وقد أظهرت المقارنة للمقابلات المفتوحة الطرف مع أعضاء المجالس فى عام ١٩٧٠ و١٩٧٦ و١٩٨١-٨٢ بعض التغيرات المهمة فى الطريقة التى يقوم بها هؤلاء الصناع للسياسة بتحليل قضايا إقليمية معينة، مثل الخدمات الاجتماعية أو التنمية الاقتصادية[30]. وبالمقارنة مع الجولة الافتتاحية للمحادثات التى أجريناها، عرض أعضاء المجالس فى الفترات اللاحقة تحليلاتهم من حيث الأهداف النهائية بدرجة أقل ومن حيث الوسائل العملية بدرجة أكثر. وقد فسروا دورهم الأقل على أنه "يستجيب لى" و دورهم الأكثر على أنه "مسئول عن"، والأقل باعتبارهم مدافعين ببلاغة عن القضايا الشعبية والأكثر باعتبارهم أمناء على المصلحة العامة. وبعد عشر سنوات من الحكم الإقليمى، صار القادة الإقليميون أقل توجهاً للتنظير والمثالية وأقل اهتماماً بالدفاع عن مصالح جماعات إقليمية معينة على حساب جماعات أخرى.

الجدول ٢-٤

الاتجاهات فى ثقافة النخبة السياسية، ١٩٧٠-١٩٨٩

العبارة التى وافق عليها أعضاء المجالس	*نسبة الذين وافقوا*			
	١٩٧٠	١٩٧٦	١٩٨١-٨٢	١٩٨٩
من الضرورى فى الشئون الاجتماعية والاقتصادية المعاصرة، أن يكون للاعتبارات الفنية وزن أكثر من الاعتبارات السياسية	٢٨	٤٣	٦٤	٦٣
التوصل إلى تسوية مع الخصوم السياسيين خطر لأنه يؤدى عادة إلى خيانة المؤيدين لك.	٥٠	٣٥	٣٤	٢٩
فى الخلافات السياسية على وجه العموم يجب أن تتجنب المواقف المتطرفة لأن الحل المناسب يكون عادة فى الوسط.	٥٧	٧٢	٧٠	٧٠
فى التحليل النهائى فإن الولاء للرفقاء المواطنين أهم بكثير من الولاء لحزبك	٦٨	٧٢	٨٤	٩٤
(العدد التقريبى)	(٧٧)	(١٥٨)	(١٥٤)	(١٧١)

وأصبحت الأسئلة العملية عن الإدارة، والتشريع، والتمويل أكثر وضوحاً وأهمية. وبدأ أعضاء المجالس يتحدثون الآن بدرجة أكبر عن تقديم الخدمات بكفاءة وعن الاستثمار فى الطرق والتعليم المهنى، وبدرجة أقل عن "الرأسمالية" أو "الاشتراكية"، و"الحرية" أو "الاستغلال" .

وكانت هذه الاتجاهات بلا أدنى شك مرتبطة بإحساس القادة بالأولويات المؤسسية. وعند تحدثهم عن أهم القضايا التى تواجه الحكومة الإقليمية وعن آمالهم للمستقبل، كان أعضاء المجالس فى الثمانينيات من القرن الماضى يعطون اهتماماً أقل للعدالة، والمساواة، والإصلاح الاجتماعى عما كانوا يفعلون فى السبعينيات. وهم الآن يركزون أكثر على الإصلاحات الإدارية، والسياسية، والإجرائية. وأصبح لموضوع استقلال السلطة التشريعية والكفاءة الإدارية (أو فى أغلب الحالات، عدم الكفاءة الإدارية) أهمية أكبر فى مناقشاتهم للحكم الإقليمى، بينما تلاشى الاهتمام "بالتجديد الاجتماعى الجذرى" الذى كان سائداً فى السنوات المبكرة من النظرة العقائدية المثالية.

وعندما دخل المشرعون الجدد قاعات المجالس لأول مرة، صاحبتهم فكرة أن محصلة السياسة والعلاقات الاجتماعية قيمة صفرية، وتدور حول نزاعات هى فى النهاية غير قابلة

للتسوية. وكانت هذه النظرة المتأصلة فى الصراعات الاجتماعية والإيديولوجية فى التاريخ الإيطالى، قد هيأت أعضاء المجالس للصخب وإعاقة التعاون العملى. وقد تغيرت وجهات النظر هذه تجاه النزاع الاجتماعى والسياسى على نحو لا مثيل له خلال العقد الأول من التجربة الإقليمية الإيطالية. ويبين الشكل ٢-٣ أنه أثناء تلك الفترة بدأ الاهتمام الخاص من قبل أعضاء المجالس بالنزاعات غير القابلة للتسوية يقل، فى حين أخذ تركيزهم على إجماع الآراء يزداد باطراد.

إن السياسة فى الساحة الإقليمية معتدلة على وجه العموم. فعلى مدى هذه السنوات العشرين قال معظم أعضاء المجالس إنهم يمكنهم أن يثقوا فى زملائهم، وحتى لو كانوا خصومهم السياسيين. وقد أصر الثلثين منهم تقريباً على أن الخصوم الإيديولوجيين يمكنهم التوصل إلى الاتفاق حول المشكلات العملية للإقليم. ويقول ثلاثة أرباع منهم إن أنشطة المجلس تتميز بالتعاون أكثر من النزاع، وهو الحكم الذى اتفقت عليه الأغلبية العظمى من قادة المجتمع المحلى الذين تحدثنا معهم.

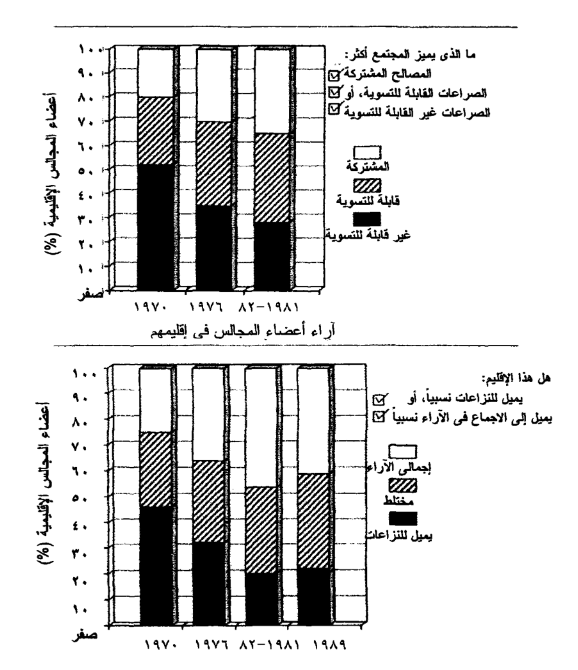
وبالتأكيد فإن هذه التقارير لا تعنى أن الجميع متفقون فى جميع القضايا؛ فقد زاد فى الواقع عدم الاتفاق حول مسائل سياسية معينة بعد عام ١٩٧٧، عندما منح تحويل السلطة والموارد من الحكومة المركزية القادة الإقليميين خيارات حقيقية لأول مرة، وبالتالى قضايا حقيقية لكى يختلفوا بشأنها. ولم يختفى الجدال من السياسة الإقليمية، بل (كما سنرى فى الفصل الرابع) أن الخلاف ذاته لا يتعارض مع نظام الحكم الجيد. ومع ذلك، وعلى خلاف تقاليد السياسة فى إيطاليا، فإن المجالس الإقليمية تميزت بشكل متزايد بالحزبية "المفتوحة" أكثر من "المغلقة". إن تعدد السياسات الحزبية فى الأقاليم ليس "التعدد المستقطب" الذى كان ينسب من فترة طويلة للسياسات الوطنية فى إيطاليا[31]. لقد تعلم القادة الإقليميون كيف يختلفون دون أن يقطع ذلك للود قضية،... وقد تعلموا كيف يحترمون خصومهم.

إن تراكم الأدلة هائل: فقد شهد العقدان الأولان من التجربة الإقليمية تحولاً مثيراً فى المناخ السياسى والثقافة السياسية، وهو اتجاه يبتعد عن الصراع الإيديولوجى ويتجه نحو التعاون، والتحول من التطرف إلى الاعتدال، ومن التعصب العقائدى dogmatism إلى التسامح، ومن المذهب التجريدى إلى الإدارة العملية، ومن الإفصاح عن المصالح إلى تجميع المصالح، ومن الإصلاح الإجتماعى الجذرى إلى "الحكم الجيد".

الشكل ٢-٣

الاتجاهات فى آراء أعضاء المجالس فى الصراعات، ١٩٧٠-١٩٨٩

آراء أعضاء المجالس فى الصراع الاجتماعى والمصالح المشتركة، ١٩٧٩-١٩٨١/ ٨٢



إن بعض مؤيدى النزعة الإقليمية يندبون "التراخى فى حالات التوتر المثالى"، ونحن نتعاطف مع شكواهم بعض الشئ؛ فقد تؤدى الاتجاهات البعيدة عن المثالية والمتجهة نحو "الكفاءة" فحسب مع مرور الوقت إلى نظام إدارة المجتمع عن طريق الخبراء الفنيين (حكم التكنوقراط) وهو نظام جاف، غير ملهم وغير مستجيب[32]. ومع ذلك ففى السياق الإيطالى، نعتقد أن الاتجاهات التى وصفناها تمثل مرحلة هامة فى تحول السياسة الإيطالية. وعلى أى الأحوال، فإن "التوترات المثالية" كانت متراخية عندما بدأ القادة الإقليميون الجدد مهمة بناء المؤسسة الجديدة.

كيف حدث هذا التغير فى الثقافة السياسية للنخبة فى الأقاليم بهذا الشكل اللافت للنظر خلال العقدين الماضيين؟ إن تفسير السبب وراء هذه الاتجاهات فى الصورة العامة المجمعة للمجالس الإقليمية المتعاقبة ليس سهلاً. ومن بين عدة بدائل، هناك ثلاثة افتراضات بارزة[33]:

- *الإحلال الانتخابى*. ربما كان الأعضاء الأكثر انفعالية فى المجالس الأولى قد فشلوا فى الفوز بإعادة انتخابهم وحل محلهم المعتدلون، والذين فضلهم الناخبون أو القائمين بالترشيح من الأحزاب من خارج الحكومة الإقليمية ذاتها. وإذا كان الأمر كذلك، فإن الآراء لم تتغير، على الرغم من أن تكوين المجلس قد تغير. ويمكننا اختبار هذا الافتراض بمقارنة أعضاء المجالس الذين تم انتخابهم مؤخراً فى عامى ١٩٧٥ و١٩٨٠، مع أولئك الذين تركوا المجالس فى هاتين السنتين.
- *السياسة الوطنية*. ربما كانت التغيرات التى اكتشفناها بين أعضاء المجالس الإقليمية تعكس منع الاستقطاب فى السياسات الوطنية. وربما أصبح السياسيون الإيطاليون على وجه العموم ـــ وليس فقط أولئك الذين شاركوا مباشرة فى الحكم الإقليمى ـــ أكثر وسطية وبراجماتية خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين. وكما سبق أن أشرنا، فإن هذا التفسير يثير التساؤل لوجود دليل على أن الاستقطاب الحزبى بين الإيطاليين العاديين استمر بل زاد شدة خلال معظم هذه الفترة. ونحن نفتقر إلى أدلة قابلة للمقارنة مباشرة عن وجهات النظر المتغيرة للسياسيين على المستوى الوطنى، ولكن يمكننا إلقاء مزيد من الضوء على هذا الافتراض بمقارنة آراء أعضاء المجالس الجدد الذين انتخبوا فى عام ١٩٧٥ و١٩٨٠ مع الآراء المبدئية لنظرائهم قبل خمس سنوات. هل كانت الأفواج المتعاقبة من الداخلين إلى

المجالس أكثر اعتدالاً، مما يشير إلى أن مجموع المرشحين على المستوى الوطنى والذين اختير هؤلاء من بينهم قد أصبحوا أكثر اعتدالاً؟

- *التنشئة الاجتماعية للمؤسسات*. ربما كانت المشاركة فى الحكم الإقليمى فـى حـد ذاتها قد أدت إلى تحويل أنصارها من التعصب العقائدى إلى البراجماتية التوافقية. وهذا التفسير هو الوحيد، من بين التفسيرات الثلاث البديلة، الذى يشير ضمنا إلـى أن الإصلاح المؤسسى كان نتاجاً للسياسة الإقليمية، ممـا يفسـح مجـالاً للقـادة السياسيين ليتمكنوا من خلاله من التوصل إلى التفاهم فيما بينهم وفـى المشـكلات العملية فى إقليمهم. والأدلة الأكثر صلة بذلك الافتراض تستمد من القيام بمقارنـة مباشرة لآراء أعضاء المجالس الذين احتفظوا بمناصبهم فى عامى ١٩٧٥ و١٩٨٠ مع آرائهم أنفسهم فى السنوات الخمسة السابقة لذلك.

إن استطلاعات الرأى التى قام بها فريقنا البحثى، والتى تمت فيها مقابلة الكثيرين مـن الأشخاص أنفسهم فى عام ١٩٧٠ وعام ١٩٧٦، ومرة أخرى فى عامى ١٩٨١-٨٢، تلقـى الضوء على هذه التفسيرات البديلة، برغم أننا لا نستطيع التوصل لحل هذه القضية بشـكل نهائى[34]. إن الدراسة التى قمنا بها مهما كانت مخططة بدقة، فإنها لم تكن تجربـة علميـة مضبوطة تماماً. وعلى الرغم من أنه يمكننا القيام بمقارنة "قبلية بعدية" لأعضاء المجـالس عند انتخابهم، فإنه لا توجد مجموعة ضابطة واضحة من السياسـيين خـارج المؤسسـة الإقليمية. ومع ذلك، فإن الأدلة التى توصلنا إليها تؤيد النتائج التالية[35]:

- لم يسهم الإحلال الانتخابى عملياً فى الاتجاه المعتدل المتزايد للمجالس الإقليميـة؛ فأعضاء المجالس الذين انتخبوا مؤخراً لم يكونوا على وجه العموم أكثر اعتـدالاً من أعضاء المجالس الذين تركوه، والذين حلوا محلهم، ففى الواقع كان القـادمين الجدد أحياناً أقل اعتدالاً ممن سبقوهم. وكان الإحلال فى أغلب الحالات يميل إلـى أن يكبح ولا يعجل الاتجاهات نحو الاعتدال. ولم يفرض النـاخبون أو القـائمون بالترشيح من الخارج الاعتدال على المؤسسة.
- رغم أنه من الصعب أحياناً تمييز الاتجاهات العامة علـى مسـتوى الدولـة عـن الاتجاهات المحددة للمؤسسة، إلا أنها أسهمت على ما يبدو مساهمة متواضعة فـى

القصة. لقد كانت الأفواج المتعاقبة من القادمين الجدد إلى المجالس أكثر وسطية مما كان عليه من سبقوهم فى البداية، ولكن أقل وسطية مما صار إليه حال هؤلاء السلف. ورغم أن التأثيرات الوطنية لم تكن ذات أهمية بين عامى ١٩٧٠ و١٩٧٦، إلا أن الأدلة التى توصلنا إليها تشير إلى أن منع الاستقطاب على المستوى القومى تسارع فى السنوات الخمسة التالية وأصبح له تأثير بالغ الأهمية على السياسات الإقليمية.

- كانت التنشئة الاجتماعية للمؤسسات، أى التحول فى فكر شاغلى المناصب، قوية وتفسر الكثير من الاتجاه نحو الاعتدال. وكانت هذه التأثيرات المؤسسية أقوى خلال السنوات الأولى من الإصلاح، حيث بدأ القادة الإقليميون الجدد يتعرفون على بعضهم البعض الآخر أولاً وعلى مشكلاتهم المشتركة. وقد كان نفس أعضاء المجالس الذين اعتنقوا التطرف السياسى الإيديولوجى والحزبية الشديدة عندما انتخبوا لأول مرة يظهرون آراء أكثر اعتدالاً بعد ذلك بخمس أو عشر سنوات. ولقد تركز الاعتدال الذى أخذ يتزايد من مجلس إلى المجلس الذى يليه بالتحديد بين الذين احتفظوا بمناصبهم. وكان أعضاء الجيل المؤسس الذين استمروا حتى الدورة التشريعية الثالثة (حوالى الثلث من المجموعة الأصلية) من بين أكثرهم تطرفاً ودوجماتية عندما دخلوا المجلس لأول مرة، ولكن بحلول موعد المجموعة الثالثة من المقابلات التى أجريناها، كانوا قد أصبحوا من بين أكثر الأعضاء تسامحاً واعتدالاً. وكان الموالون الأكثر تحزباً فى البداية هم أيضاً أولئك الذين استمروا لأطول فترة فى المجالس ، ولما أصبحوا أكثر انشغالاً بحياة المؤسسة، فقد استسلموا لتأثيراتها المعتدلة.

إن الاستنتاج الأكثر معقولية من هذه البيانات الهشة أحياناً هو أن المؤسسة الإقليمية الجديدة كانت تشجع المذهب البراجماتى، المتسامح والتعاونى بين أعضائها. وفى إيطاليا فى السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، حدث تغير سياسى داخل وخارج المجالس الإقليمية على حد سواء، ولكن التغيير كان أسرع وأبعد أثراً داخل المجالس عنه فى خارجها، وخاصة خلال السنوات الأولى. ولقد تميزت السياسة فى إيطاليا تقليدياً بالتعصب الإيديولوجى والحزبية المغلقة[36]. لقد ساعدت الحقائق السياسية العملية للحكومات الإقليمية،

والتى كان يتعين عليها مواجهتها بكل عيوبها ومحاسنها، على تغيير ذلك. فالسنوات التى قضاها أعضاء المجالس الإقليمية يصارعون معاً التحديات الصعبة لتشكيل مؤسسة جديدة علمتهم فضائل الصبر والأسلوب العملى والمعقولية. ومثلما تمنى أنصاره تماماً، فقد قام الإصلاح الإقليمى بتعزيز "أسلوب جديد لممارسة السياسة".

ترسيخ الاستقلال الذاتى فى الأقاليم

"يقاس الاستقلال الذاتى للمؤسسات السياسية بالقدر الذى تكون به مصالحها وقيمها الخاصة قابلة لتمييزها عن تلك الخاصة بالقوى الاجتماعية الأخرى"[37]. هل تصبح الحكومات الإقليمية فى إيطاليا مؤسسية بهذا المفهوم؟ وهل هناك اتجاه نحو إقامة نظام سياسى إقليمى حقيقى، له شخصية متميزة عن القوى المحلية والوطنية والاجتماعية والسياسية؟ هل أحدثت القواعد المتغيرة نقلة فى التوازنات الحقيقية للسلطة والمصالح فى السياسة والحكم فى إيطاليا؟

لهذه الأسئلة ما يبررها لأن الأقاليم ولدت محاصرة بين القوى الوطنية والمحلية. وقد كانت الأقاليم إلى حد ما، كما رأينا، نتاجاً ثانوياً للسياسات الحزبية القومية، وتستمر السياسة الإقليمية متأثرة بالمناخ السياسى الوطنى. وعلى الجانب الآخر، كانت للجيل الأول من أعضاء المجالس الإقليمية جذور ثابتة فى السياسة المحلية. وفى تلك السنوات الأولى كانت المنظمات المحلية للأحزاب هى التى تسيطر غالباً على الترشيحات للمجلس الإقليمى، وكانت أكثر العلاقات السياسية أهمية لأعضاء المجالس هى العلاقات المحلية. وفى البداية كانت الأقاليم أساساً نبتاً قومياً يقوده رجال السياسة المحليين. وإذا أريد للحكومات الإقليمية أن تصبح مؤسسات قوية ذات نفوذ لا مجرد إضافة شكلية أخرى إلى السجل الإيطالى الذى ضم آنذاك هيئات عامة تحتضر، عليها أن تتخلص من أصولها. وعلى قادتها الجدد أن يكتسبوا استقلالاً أكبر عن رعاتهم المحليين والوطنيين السابقين.

ويشير بحثنا إلى أن الاستقلال الذاتى للمؤسسة والهوية الإقليمية قد ازدهرا، وخاصة بعد عام ١٩٧٦. فعلى سبيل المثال، فقد طلبنا فى كل مقابلة أجريناها مع أعضاء المجالس وقادة المجتمع المحلى إعطاء تقديرات لتأثير قائمة طويلة من العناصر الفاعلة، بدءاً من الأعيان المحليين إلى الوزراء الوطنيين، ومن المنظمات الزراعية إلى اتحادات العمال،

ومن مجال الأعمال إلى الكنيسة، ومن رئيس الإقليم إلى الإداريين المحليين. وهناك اتجاه واضح لا يدع مجالاً للشك: هيمنة المسئولين التنفيذيين الإقليميين. لقد حصل رئيس الإقليم، وأعضاء الوزارة الإقليمية، وقادة الأحزاب الإقليميين، والإداريين الإقليميين على تقديرات أعلى فيما بين عام ١٩٧٠ وعام ١٩٨٩. وعلى العكس، فقدت جميع الجماعات خلاف هؤلاء نفوذهم، أياً كان انتماؤهم السياسى: الزراعة، النقابات، الأعمال، الصحافة، الكنيسة، أعضاء البرلمان الوطنى، والمسئولين المحليين فى الأحزاب. وتبين هذه التأثيرات المتتالية تحولاً كبيراً نحو سيطرة المسئولين الإقليميين، مستقلين على نحو متزايد عن القوى الخارجية (وإن كانوا يتأثرون بها)، على رأى هانتينجتون بالضبط. وفى حدود الديمقراطية التمثيلية، أصبح قادة المؤسسة الجديدة هم المسئولين بشكل متزايد عن مصيرهم[38].

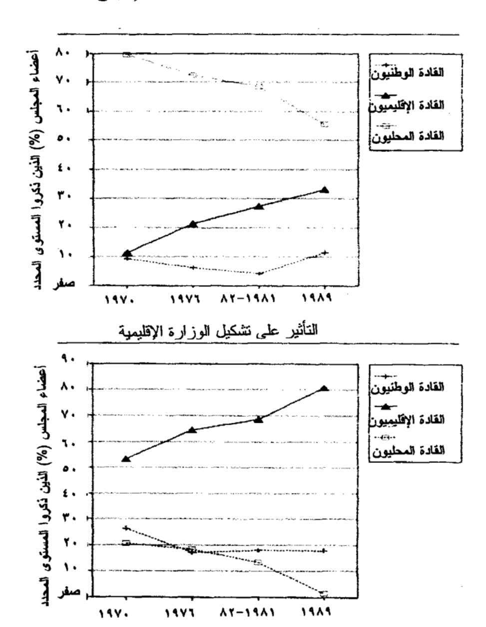
وتؤكد التغيرات فى أنماط السلطة داخل الأحزاب السياسية على تحويل السياسة الإقليمية إلى النظام المؤسسى. وقد سألنا أعضاء المجالس بصورة منتظمة عن تأثير قادة الأحزاب الوطنيين، والإقليميين، والمحليين فى ثلاثة مجالات محددة: الترشيحات للمجلس، والمفاوضات من أجل تشكيل الوزارة الإقليمية، والقرارات المتعلقة بالتشريع أمام المجلس. وفى كل مجال وفى كل إقليم تقريباً، زادت سلطة القادة الإقليميين بإطراد منذ عام ١٩٧٠ وحتى عام ١٩٨٩، بينما ضعفت سلطة القادة الوطنيين والمحليين. (انظر الشكل ٢-٤).

لقد تصدع الاحتكار المطلق لرؤساء الأحزاب المحليين للترشيح للمجلس، فى حين زادت سلطة مسئولى الأحزاب الإقليميين على تسمية المرشحين، على الرغم أنه حتى فى انتخابات عام ١٩٨٩ احتفظ المسئولون المحليون بنفوذ كبير فى هذا الشأن. ومع أن القادة الوطنيين نادراً ما كانوا يشاركون فى الترشيحات، إلا أنهم سعوا فى أغلب الأحوال للتأثير على تشكيل الائتلاف. وفى سردينيا، على سبيل المثال، قام الحزب الديمقراطى المسيحى بتعطيل تشكيل الوزارة الإقليمية لعدة أشهر، خشية أن يؤدى التحالف مع الحزب الشيوعى (الذى يؤيده الديمقراطيون المسيحيون فى الإقليم) إلى هدم الاستراتيجية الوطنية للحزب. ولكن، كما يبين لنا الشكل ٢-٤، فإن الاستقلال الذاتى الإقليمى فى هذا المجال أيضاً قد تزايد خلال العقدين الماضيين. وأخيراً، أصبحت السلطة الإقليمية على البرامج التشريعية سلطة لا تقبل المنازعة. وفى هذا القطاع، كان أوضح التغييرات فى السنوات الأخيرة هو الاستقلال المتزايد لأعضاء المجالس أنفسهم عن القادة الإقليميين للحزب خارج المجلس. وهذا الاتجاه يعزز الموضوع الذى نبحثه وهو أصالة المؤسسة الإقليمية المتزايدة.

الشكل ٢-٤

تأثير قادة الحزب فى ثلاثة مجالات، ١٩٧٠-١٩٨٩

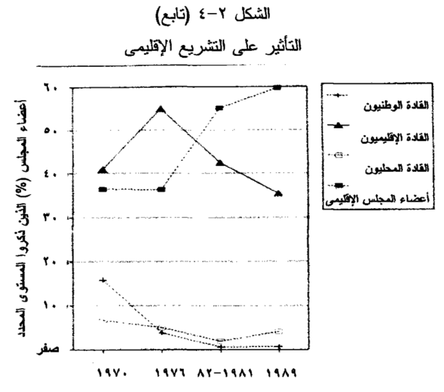
التأثير على الترشيحات للمجلس الإقليمى



"من الذى يملك أكبر تأثير على (كل واحد من المجالات الثلاثة): قادة الأحزاب الوطنيون، قادة الأحزاب الإقليميون، قادة الأحزاب المحليون، أو (فى حالة التشريع الإقليمى) أعضاء المجالس الإقليمية أنفسهم؟"

الشكل ٢-٤ (تابع)

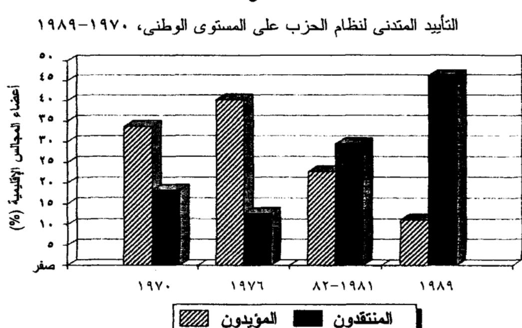
التأثير على التشريع الإقليمى



وقد صاحب نمو هذه السلطة الإقليمية والاستقلال الإقليمى، عزوف أكثر من السياسيين الإقليميين عن الالتزام بخط الحزب على المستوى الوطنى عندما يتعارض هذا الخط مع الاحتياجات الإقليمية. ويبين مؤشر *تأييد نظام الحزب على المستوى الوطنى* والملخص فى الشكل ٢-٥، كيف أن التوازن فى الرأى اتجه بشدة إلى تأييد مزيد من الاستقلال عن تحكم الحزب على المستوى الوطنى، وخاصة بعد عام ١٩٧٦. وفى أوائل السبعينيات من القرن العشرين كان مؤيدو نظام الحزب على المستوى الوطنى أكثر عدداً من منتقديه بأكثر من نسبة اثنين لواحد، فى حين أنه بحلول عام ١٩٨٩ تفوق عدد المنتقدين على المؤيدين بأكثر من نسبة أربعة لواحد. ويبدو أن هذه الاتجاهات المتغيرة انعكست على السلوك أيضاً. وقد ذكر مارسيللو فيديل أن الجزئية من جميع ائتلافات الحكومة *الإقليمية* التى تغيرت اتجاهاتها فى أعقاب أزمات الوزارة *الوطنية*، ضعفت بإطراد فى الفترة بين عامى ١٩٧٠ و ١٩٩٠. وأحد النتائج هى أن متوسط بقاء الحكومات الإقليمية فى الحكم ارتفع من ٥٢٥ يوماً فى ١٩٧٠-٧٥ إلى أكثر من ٧٠٠ يوم فى ١٩٨٥-٩٠، مقارنة بمتوسط ٢٥٠ يوماً فقط للوزارات على المستوى الوطنى خلال تلك الفترة[39]. وفى هذا المجال أيضاً زاد الاستقلال الذاتى للأقاليم.

الشكل ٢-٥

التأييد المتدنى لنظام الحزب على المستوى الوطنى، ١٩٧٠-١٩٨٩



مؤشر تأييد نظام الحزب على المستوى الوطنى

١- يجب اعتبار الصراع السياسى الإقليمى أولاً وقبل كل شئ جزءاً من الصراع السياسى الوطنى. (أوافق)

٢- ليس من الضرورى أن تكون استراتيجية الحزب واحدة فى كل الأقاليم. (لا أوافق)

٣- عندما ينضم أحد إلى حزب سياسى، عليه أن يتنازل عن قدر من استقلاله. (أوافق)

٤- فى التحليل الأخير يكون الولاء لزملائك المواطنين أكثر أهمية من إخلاصك لحزبك. (لا أوافق)

وقد سئل المستجيبون عما إذا كانوا "يوافقون تماماً"، "يوافقون إلى حد ما"، "لا يوافقون إلى حد ما"، أو "لا يوافقون إطلاقاً" على كل بند. ويجمع المؤشر لجميع البنود الأربعة.

إن ظهور نظام سياسى إقليمى مستقل ذاتياً ينعكس فى اتصالات أعضاء المجالس الإقليمية فى أيام العمل العادية. فبعد أن كان عضو المجلس فيما مضى شخصية محلية أولاً وأتيح له أن يتقلد منصباً فى الإقليم، فقد أصبح الآن شخصية بارزة فى الإقليم، مع أنه مثل أى سياسى منتخب، يحتفظ بقاعدة سياسية محلية. وكما يبين الشكل ٢-٦، كان عضو المجلس العادى فى عام ١٩٧٠ يلتقى مع ممثلى الجماعات المحلية أكثر من لقائه مع ممثلى

الجماعات الإقليمية ومع الإداريين المحليين أكثر من الإداريين الإقليميين. وبحلول الثمانينيات من القرن العشرين تبدلت هذه الأنماط بشدة فى حالة الاتصالات مع المسئولين الإداريين[40]. وتكشف هذه الرسوم البيانية ضمناً عن ظهور نظام سياسى إقليمى مستقل ذاتياً، يعالج قرارات حقيقية (كما يظهر فى الاتصالات بين أعضاء المجالس والإداريين الإقليميين) ويبذل جهوداً حقيقية للتأثير فى تلك القرارات (كما يظهر فى الاتصالات بين أعضاء المجالس وجماعات المصالح الإقليمية).

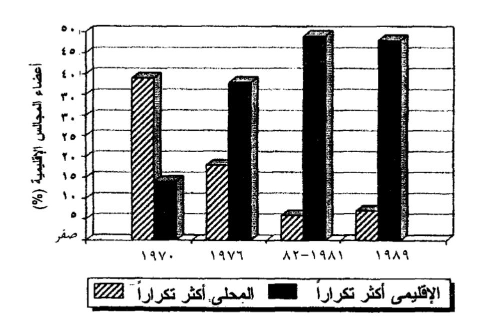
وتمشياً مع هذا الاستقلال الذاتى المتزايد جاءت تقارير أعضاء المجالس عن التأثيرات المتغيرة على السلوك الانتخابى. ففى عام ١٩٧٠، ذكر البعض أن الروابط التقليدية للحزب وبرامج الحزب على المستوى الوطنى هى التى تحسم الانتخابات الإقليمية، ورأى هؤلاء أن المرشحين الإقليمين لم يكن لهم إلا تأثير ثانوى. ولكن فى السنوات التالية، ارتفع المرشحون الأفراد من حيث الأهمية المدركة، وتضاءلت أهمية الانتماء لحزب وبرامجه السياسية على المستوى الوطنى. وفيما بين عامى ١٩٧٠ و١٩٨٩ كانت نسبة أعضاء المجالس الذين أعطوا أهمية كبيرة للهوية الحزبية كعامل فى القرارات التى يتخذها الناخبون، قد انخفضت من ٧٢ فى المائة إلى ٤٨ فى المائة، فى حين أن نسبة من يؤكدون على أهمية برامج الحزب على المستوى الوطنى قد انخفضت من ٥٥ فى المائة إلى ٢٤ فى المائة. وقد قفزت نسبة من اعتبروا المرشح الفرد كعامل مهم من ٣٨ فى المائة إلى ٥٧ فى المائة محتلة بذلك المركز الأعلى[41]. ومن المؤكد أنه ليس لدينا أدلة مباشرة عن دوافع الناخبين، ولكن فى عالم السياسة العملية تكون لمدركات الناخب أهمية خاصة. وتتناقص نظرة أعضاء المجالس إلى الانتخابات الإقليمية باعتبارها مجرد استفتاء على السياسة الوطنية فى نصف المدة. ويتزايد إيمانهم بأنهم يملكون زمام مصيرهم السياسى بأيديهم.

وفى السياسة بين الحكومية بالتحديد، تحسنت العلاقات بين الأقاليم والسلطات المركزية بشكل ملحوظ خلال الثمانينيات من القرن العشرين؛ فالقرارات ٦١٦ التى شرعت فى عام ١٩٧٧، كانت تمثل الحد الفاصل فى العلاقة بين الدولة والأقاليم، كما رأينا من قبل فى هذا

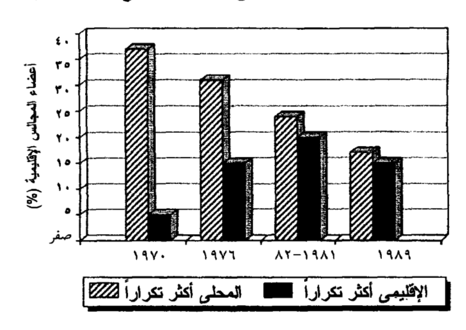
الشكل ٢-٦

الاتصالات المحلية والإقليمية لأعضاء المجالس الإقليمية، ١٩٧٠-١٩٨٩

نسبة تكرار الاتصال بين أعضاء المجالس مع الإداريين المحليين والإقليميين



نسبة تكرار الاتصال بين أعضاء المجالس مع أصحاب المصالح المحليين والإقليميين



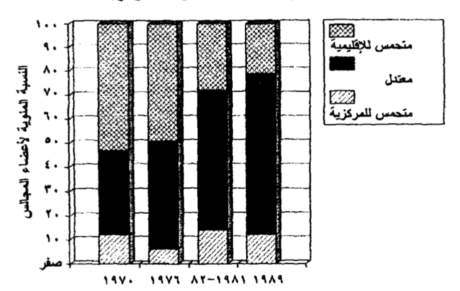
الفصل. وبعد ذلك انزوت المعارك المتأججة فى أزمة تمكين الأقاليم لتصبح من أخبار الماضى. لقد أعقبت الحملة العنيفة التى وقعت فى السبعينيات من القرن العشرين لترسيم الحدود الصحيحة الفاصلة بين السلطة المركزية وسلطة الأقاليم فى الثمانينيات مناوشات على الحدود أقل عداءً. وعندما استقرت الحدود الفاصلة فى المعارك بين الجبهات المركزية والإقليمية، لم تعد الحاجة إلى الإصرار على الاستقلال الذاتى للأقاليم ملحة إلى هذا الحد. وقد أشار كل من أعضاء المجالس وقادة المجتمع المحلى فى الثمانينيات من القرن العشرين أن العلاقات مع السلطات المركزية أصبحت أكثر سلاسة مما ذكره من سبقوهم فى أواسط السبعينيات من القرن العشرين. وعلى العكس من ذلك، فإن نواحى القصور والضعف فى الأقاليم بدت أكثر وضوحاً لمؤيديهم، كما سنرى بالتفصيل فيما بعد. وعقب صدور القرارات ٦١٦، لم يعد المسئولون الإقليميون قادرين على تبرير حالات فشلهم بتوجيه اللوم إلى التحكم المركزى الزائد.

وكانت إحدى نتائج هذه التغيرات أن قلّ العداء تجاه السلطات المركزية بين أعضاء المجالس وقادة المجتمع المحلى على حد سواء. وفيما بين عامى ١٩٧٦ و ١٩٨٩، على سبيل المثال، كانت نسبة أعضاء المجالس، الذين وافقوا على أن "الحكومة المركزية يجب أن تمارس بقوة حقها فى السيطرة على أنشطة الأقاليم" قد ارتفعت من ٣٩ فى المائة إلى ٥٨ فى المائة، فى حين أن نسبة قادة المجتمع المحلى الذين جادلوا بإصرار أن "نظام الحاكم الإقليمى يمكن، بل ويجب، أن يتم إلغاؤه" انخفضت من ٦٠ فى المائة إلى ٣٢ فى المائة. وعند ضم هذين السؤالين فى مقياس واحد "لمن هم ضد الحكومة المركزية"، فإن هذين السؤالين يكشفان عن اتجاه لافت للنظر فى مواقف أعضاء المجالس، كما يظهر فى الشكل ٢-٧. وبينما ظل المتحمسون للحكم المركزى أقلية صغيرة خلال هذين العقدين (المتركزين فى أقصى اليمين)، فإن عدد المعارضين المتحمسين ضد الحكومة المركزية انخفض لأكثر من النصف، وارتفعت نسبة الإقليميين المعتدلين فى الوسط إلى الضعف. وقد تلاشت تدريجياً التوترات المرتبطة بمولد الحكومات الإقليمية، وأصبحت النخبة فى الأقاليم أقل تخوفاً الآن على الاستقلال الذاتى للأقاليم عما كانوا عليه منذ عقدين مضيا.

وما زلنا بالتأكيد نسمع فى كل من المركز والمحيط عن شكاوى متكررة من التعدى على مناطق النفوذ الخاصة بكل من الحكومات الإقليمية والحكومة الوطنية. إن مثل هذه الاتهامات هى السمة المميزة للجدال الطبيعى المتوطن فى أى نظام حقيقى للحكم اللامركزى ويطالب

الشكل ٢-٧

مواقف أعضاء المجالس الإقليمية تجاه الحكومة المركزية، ١٩٧٠-١٩٨٩



مؤشر معارضة سيطرة الحكومة المركزية

١- نظام الحاكم الإقليمى يمكن بل ويجب أن يتم إلغاؤه. (أوافق)

٢- الحكومة المركزية يجب أن تمارس بقوة حقها فى السيطرة على أنشطة الأقاليم. (لا أوافق)

وقد سئل المستجيبون عما إذا كانوا "يوافقون تماماً"، "يوافقون إلى حد ما"، "لا يوافقون إلى حد ما"، أو "لا يوافقون إطلاقاً" على كل بند. ويجمع المؤشر لكلا البندين.

المسئولون المركزيون الذين يقلقهم عجز الموازنة المتصاعد والذى يرجعونه إلى عدم كفاءة الأقاليم وانعدام إحساسها بالمسئولية ـ "تمثيل دون فرض ضرائب" ـ بتخفيضات ملموسة فى الاعتمادات المالية للأقاليم. ويجادل المسئولون الإقليميون بأن نصيب الأسد فى هذه المخصصات المالية التى يتلقونها من الحكومة الوطنية مقيدة بشدة ببرامج معينة، تصل إلى تحديد أنواع المنتجات الزراعية التى يمكن دعم إنتاجها مالياً. وهم يقولون إن الوزارات المركزية تنظر إلى الأقاليم باعتبارها مجرد مكاتب ميدانية للإدارة المركزية[42].

وبالنسبة للأمريكيين المعتادين على شكاوى حكام الولايات بخصوص الإعانات الفيدرالية

والضوابط الفيدرالية، فإن هذا الأسى من جانب المسئولين الإقليميين فى إيطاليا لـــه صـــدى مألوف لديهم. وبالمثل فإن أعضاء البرلمان الإيطالى، طبقاً لمـــا ســـمعناه، ينظـــرون إلـــى المسئولين الإقليميين باعتبارهم منافسين لهم فى رعاية المناصرين وهى أحد الموارد السياسية المهمة فى معظم أنحاء إيطاليا. وحتى نواب اليســـار الملـــتزمين إيديولوجيـــاً باللامركزيـــة السياسية، يقال إنهم يعملون فى الخفاء فى البرلمان لكى يضعوا قيوداً على حريـــة تصـــرف الحكومة الإقليمية. وبالطبع فإن هذا التنافس بين المشرعين الفيدراليين ومســـئولى الولايـــات والمسئولين المحليين، أمر معروف فى السياسات الحكومية من شيكاغو إلى بافاريا.

وفى الوقت نفسه، عندما بدأت الأقاليم تمارس سلطاتها الجديدة للإشراف على الحكومات المحلية، بدأت الصراعات بين الحكومة الإقليمية والمحلية تحل محل البســـاطة القديمـــة فـــى النزاعات بين المركز والمحيط الخارجى. وفى المثلث الحكومى بين المسئولين على المستوى المركزى والمستوى الإقليمى والمستوى المحلى، بدأت تظهر انحيازات جديدة واســـتراتيجيات معقدة ذات ثلاثة أركان[43]. ومما أثار استياء بعض فقـــهاء القـــانون الإيطـــاليين، أن النظـــام الإيطالى اتجه نحو العلاقات بين الحكومية المتشابكة بدلاً من العلاقات الأكثر تناسقاً[44].

فبدلاً من التنافس العادى على الاختصاصات المركزية والإقليميـــة، أصبحـــت معظـــم القضايا الآن تثير صراعاً متعدد الجوانب، يشمل الحكومات المحلية، والمسئولين فى الأحزاب على المستويات المختلفة، بل والوكالات الخاصة[45]. وبدلاً من تقســـيم واضـــح للمســـئوليات المخصصة لمستوى واحد لا أكثر، فإن العديد من البرامج فـــى مجـــالات مثـــل الزراعـــة، والإسكان، والخدمات الصحية أصبحت مسئوليتها موزعة فى الواقع بين المستوى المركـــزى والإقليمى والمحلى. وتتم المشاورات غير الرسمية بين السياسيين والإداريين على المســـتويات الثلاثة ويتفاوضون مع بعضهم البعض الآخر مضمرين العداء فى أحيان كثيرة، حتى عندمـــا يكون لأحد المستويات أساساً سلطة قانونية لصنع القرار. وبحلول أوائل الثمانينيات من القـــرن العشرين كان قد تم إنشاء حوالى مائة لجنة مشتركة من أجل تنســـيق السياســـات الإقليميـــة والمركزية فى قطاعات معينة.

وعلى العكس، سعت الأقاليم من أجل زيادة نفوذها فى روما على قضايا لم تكن رســـمياً فى مجال اختصاصاتها، مثل سياسة الاقتصاد الوطنى بل وحتى التجارة الدولية. وقام كل إقليم بافتتاح مكتب فى روما لتمثيل مصالح الإقليم وحشد تأييد الحكومة المركزية. وفى عام ١٩٨١ كون الرؤساء التنفيذيون فى جميع الأقاليم مؤتمراً دائماً للرؤساء ليصبح منبراً يعبرون فيه عن

آرائهم للحكومة المركزية. وبحلول عام ١٩٨٣ كانت هذه المجموعة قد وطدت علاقات مؤسسية مع مجلس الوزراء المركزى بهدف تحسين التنسيق بين السلطات المركزية والإقليمية على أعلى المستويات. وعندما اتجهت الجماعة الأوروبية نحو مزيد من التكامل فى عام ١٩٩٢، سعت الأقاليم أيضاً إلى التأثير المباشر على القرارات فى بروكسل.

ولربما يكون من السابق لأوانه على أحسن تقدير الإعلان عن "عصر المشاعر الطيبة" بين الحكومات الإقليمية والمركزية، فكما أشار جيمس ماديسون لمواطنيه عند مولد النظام الفيدرالى الأمريكى، فإن السلطات المشتركة تعنى جدلاً دائماً. ولم يصبح نظام الحكم فى إيطاليا نظاماً فيدرالياً كاملاً، لأن الوضع الدستورى والسياسى للأقاليم فى إيطاليا أقل تمتعاً بالاستقلال الذاتى من الولايات فى أمريكا أو المقاطعات فى ألمانيا، على سبيل المثال. ولكن التفرقة بين النظم المركزية والفيدرالية سلسلة متصلة وليست عملية ثنائية[46]. وخلال العقدين الماضيين اتجهت إيطاليا بشكل واضح نحو الطرف اللامركزى لهذا البعد، ليس فقط بالمفهوم الرسمى، ولكن أيضاً بمفهوم السياسة العملية وصنع السياسة.

وبنهاية هذه الفترة مارس القادة الإقليميون تأثيراً أكثر استقلالية مما كان يمارسه أسلافهم فى بدايتها. ورغم أن الهياكل الجديدة لم تحدد علاقات السلطة غير الرسمية بمعنى مبسط، إلا أن التغييرات التى حدثت فى الهياكل الرسمية أعادت تشكيل العلاقات غير الرسمية بالتدريج. وأصبح منطق اللامركزية قادراً على رعاية ذاته. وعلى مدى العقدين الماضيين أصبح الإقليم مجالاً حقيقياً ومستقلاً ذاتياً وله سمات مميزة متزايدة فى السياسة الإيطالية.

ترسيخ الجذور :
الإقليم والناخبون

"إن مسيرات الاحتجاج تتجه الآن إلى المقر الإقليمى بدلاً من مقر حاكم الإقليم"، قالها سراً وبأسف أحد حكام الأقاليم الجنوبية. وفى بازيليكاتا، أحد الأقاليم الأكثر تخلفاً فى إيطاليا، حدث فى أحد أيام شهر نوفمبر من عام ١٩٨٠ ــ قبل يومين فقط من إضطرار الحكومة الإقليمية لمواجهة الدمار الذى أحدثه زلزال قوى ــ أن نقلت الصحافة تقارير عن تطوير سياحى إقليمى فى المنطقة الواقعة على بحر أيونيا، وتقارير أيضاً عن احتجاج المواطنين ذوى الاحتياجات الخاصة ضد عدم اكتراث الإقليم باحتياجاتهم، ومطالبات بمساعدات إقليمية

للمستثمرين فى تنمية صناعات مفلسة، وعن طلب مساعدة الإقليم للعمال المسرحين من مصنع للصلب ومن سوبر ماركت محلى، وتقريراً عن دار المسنين الجديدة التى تم افتتاحها حديثاً بتمويل من الإقليم، وعن النقد الموجه لدور الإقليم فى مشروع بتروكيميائى مقترح تنفيذه. إن تغيير وجهة مسيرة الاحتجاج يرمز ضمناً لأهمية الحكومة الإقليمية المتزايدة فى نظام الحكم فى إيطاليا.

ومبكراً فى عام ١٩٧٦، كان قادة المجتمعات المحلية فى جميع أنحاء إيطاليا، مثل رؤساء البلديات، وزعماء العمال، وأصحاب البنوك، ورجال الصناعة، والتجار، وممثلى قطاع الزراعة والصحفيين يشاركون بنشاط مع الحكومات الجديدة. وكان حوالى نصف قادة المجتمع المحلى الذين تحدثنا إليهم يجتمعون بانتظام مع أعضاء الوزارة فى الإقليم وأعضاء المجلس والإداريين. وكانت لقيادات المجتمع المحلى والمنظمات اتصالات متكررة مع المسئولين فى الأقاليم تزيد عن الاتصالات مع الشخصيات المماثلة، سواء فى الحكومة المحلية أو فى المكاتب الميدانية للحكومة المركزية. (وقد كان أحد تأثيرات تحويل الحكومة الإيطالية إلى الأقاليم هو إعادة تنظيم العديد من المنظمات المركزية على غرار الأقاليم فى السنوات الأخيرة، والتى تشمل اتحاد نقابات العمال، والمنظمات الزراعية والمنظمات فى مجال الأعمال وكذلك الأحزاب السياسية). وبحلول الثمانينيات من القرن العشرين، أدرك معظم قادة المجتمعات المحلية الذين أجرينا مقابلات معهم (حوالى ٦٠ فى المائة) أن الحكومة الإقليمية لها تأثير معنوى "جداً" أو "إلى حد ما" فى مجالهم، فى حين أن أقل من واحد فى كل عشرة منهم أدعى أن الإقليم ليس له أى تأثير على الإطلاق. وبالرغم من أن هؤلاء القادة (كما سنرى بعد قليل بالتفصيل) كانوا فى أحيان كثيرة ينتقدون المؤسسة الجديدة، فقد رأى حوالى الثلثان منهم أن تأثيرها فى مجالهم كان إيجابياً بشكل أساسى. وفى غضون أقل من عشر سنوات، كانت الحكومات الجديدة قد بدأت ترسيخ جذورها.

لقد أكد وصفنا للتجربة الإقليمية فى إيطاليا حتى الآن على أهمية الاتجاهات المتسقة مع آمال مؤيدى التجربة. ومع ذلك فقد أجمع كل من شارك فى المناقشات التى دارت حول التجربة الإقليمية على أن الأداء الإدارى الفعلى لمعظم الحكومات الجديدة لم يخل من مشكلات؛ فالإدارة العامة فى الكثير من الأقاليم كانت أشبه ما تكون بتوليفة من اللامبالاة والفوضى على نهج روايات فرانتس كافكا.

وطوال أواخر السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، كان الإحساس بالآمال

المحبطة، والخطط التى لا جدوى منها، والفرص الضائعة، والساعات التى تضيع سدى قد استشرى فى الكثير من المكاتب فى الأقاليم، وخاصة فى الجنوب، وإن لم يقتصر ذلك على الجنوب فقط. لقد بدأ الوجوم والتشاؤم ينتشر بسبب الفجوة بين التطلعات الكبيرة للمسئولين فى الأقاليم والإنجازات المحدودة التى حققوها. وبحلول عام ١٩٧٦، كان ٤٢ فى المائة من أعضاء المجالس و ٦٧ فى المائة من قادة المجتمع المحلى قد وافقوا على السياسات الرسمية للإقليم فى المجالات التى تشغلهم، ولكن ٢٤ فى المائة فقط من أعضاء المجالس و٣٥ فى المائة من قادة المجتمع المحلى وافقوا على تنفيذ هذه السياسات. ورغم أن التخطيط الإقليمى كانت له الأسبقية الأولى فى معظم الحكومات الإقليمية، فإن ثلثى أعضاء المجالس أنفسهم فى عام ١٩٧٦ اعتبروا أن الجهود التى قام بها إقليمهم كانت غير موفقة، ونصفهم على الأقل اعتبروها غير موفقة "بالمرة". وكان النقد الأكثر شيوعاً لهذه السياسات هو غياب متابعة تنفيذ المثال الواعد للحكومات الإقليمية.

وقد ضخم قادة المجتمع المحلى هذه الانتقادات، وركزوا على أوجه القصور فى النواحى الإدارية فى الحكومة الإقليمية. وخلال الثمانينيات من القرن العشرين، وافق أكثر من نصف قادة المجتمع المحلى الذين أجرينا مقابلات معهم (٥٥ فى المائة فى عام ١٩٨٢ و٦٠ فى المائة فى عام ١٩٨٩) على أن "الإدارة فى هذا الإقليم غير كفء بلا جدال"[47]. وقد اعتبر الكثيرون أن تحويل النظام الصحى المركزى إلى الأقاليم، وهو أكبر قطاع جرى نقل المسئولية عنه إلى اختصاص الأقاليم أثناء الإصلاحات التى تمت فى أواسط السبعينيات من القرن العشرين، كان فشلا إدارياً ذريعاً. وفى اللقاءات التى تمت مع قادة المجتمع المحلى والمواطنين العاديين على حد سواء، وافق الثلث منهم فقط على أن "تحويل المسئولية عن الخدمات الصحية إلى الأقاليم كانت له نتائج إيجابية"، و٥-١٠ فى المائة بالكاد قبلوا هذا التقييم المتفائل بدون تحفظ.

ويوضح الجدول ٢-٥ شكاوى قادة المجتمع المحلى[48]؛ فالإجراءات البيروقراطية (التى وضعت فى أغلب الحالات على نسق ممارسات الإدارة المركزية) بطيئة ومثيرة للغضب وغير كفء، وتعوقها الضوابط التى وضعت لضمان سير الإجراءات بانتظام وليس من أجل الكفاءة الفعلية. لقد كان الإداريون فى الأقاليم فى الغالب يفتقرون إلى الدافعية والمهنية والكفاءة والتأهيل. وتؤدى أجهزة الحكومة الإقليمية عملها بجهل متبادل، أى دون تنسيق فيما بينها أو مع المستويات الأخرى من الحكومة. والمشروعات التى يقترحها المسئولون

الجدول ٢-٥

آراء قادة المجتمع المحلى فى الإدارة فى الأقاليم (١٩٨٢)

أوجه الأنشطة التى تقوم بها الحكومة الإقليميةأ	*نسبة القادة الراضيين "إلى حد ما" أو "جدا"*
الانفتاح على التشاور مع منظمتك	٥٥
خيارات برامجية	٤١
مؤهلات واجتهاد العاملين	٣٢
التنسيق مع الحكومة المحلية	٢٨
جدوى المشاريع الإقليمية	٢٣
الوقت المطلوب لمعالجة أحد القضايا	١٥
(العدد التقريبى)	(٣٠٢)

أ ــ سئل المشاركون فى استطلاع الرأى "إلى أى مدى أنت راض عن أوجه الأنشطة الستة التى تقوم بها الحكومة الإقليمية فى هذا الإقليم؟"

فى الأقاليم تبدو فى أغلب الأحوال غير عملية وعديمة الجدوى. ويتفق زعماء العمال ورجال الأعمال على أنه لا يوجد أحد فى الحكومة الإقليمية يمكنه أن يناقش خطط التنمية الإقليمية بذكاء. والأسوأ من ذلك كله، أنه عليك الانتظار إلى الأبد لكى تحصل على إجابة ــ أى إجابة ــ من الإقليم. ويعترف قادة المجتمع المحلى بأن المسئولين فى الأقاليم حريصون على أن تكون لهم مدخلات وكثيراً ما تكون اتجاهات السياسة الأساسية باعثة على الإعجاب. ولكن تنفيذ هذه الأهداف المشتركة قد ثبت أنه يفوق قدرة العديد من الوكالات فى الأقاليم[49]. وباختصار القول فإن رأى هؤلاء القادة المجتمعيين هو أن الحكومات الإقليمية *sanno ascoltare, ma non sanno fare* ــ "تعرف كيف *تستمع*، ولكن لا تعرف كيف *تعمل*".

وتنشأ الكثير من الصعوبات الإدارية فى الأقاليم من مشكلات العاملين. وخلال الثمانينيات من القرن العشرين، رفض حوالى ثلثى قادة المجتمع المحلى الذين تحدثنا معهم القول بأن "الموظفين الحكوميين فى هذا الإقليم مدربون تدريباً جيداً ويؤدون عملهم بضمير". وخشية من التضخم البيروقراطى (وربما تأرجح الآراء بشأن تقوية الأقاليم)، فقد اشترط البرلمان الوطنى أن يتم أولاً وقبل كل شئ تعيين موظفين إداريين فى الحكومات

الإقليمية بنقلهم من الوزارات المركزية والوكالات شبه العامة، وبذلك تم الحد من إمكانية قيام الحكومات الإقليمية باختيار موظفيها. والأسوأ من ذلك أيضاً أن نظام نقل الموظفين لم يقدم أى حافز للوكالات المركزية حتى توفر للأقاليم أفضل العاملين المؤهلين لديها ليكونوا ملتزمين بنجاح الإصلاح الإقليمى. وفى الواقع كان النظام يضمن توفير موظفين غير ملائمين لإدارة "التجديد الاجتماعى والسياسى الجذرى" الذى كان ينشده مؤيدو إقامة الحكومات الإقليمية.

وليس من الواضح أن الأقاليم كانت ستتصرف بتعقل وحكمة أكثر، فالتابعية والانتماء الحزبى بدلاً من الخبرة والتجربة، كانت المعايير الأساسية للتعيين فى الوظائف عندما تركت القرارات للسلطات الإقليمية. وكان السياسيون الإقليميون مستعدين للمطالبة بالاستقلال الذاتى ولكنهم كانوا أقل استعداداً لإدارة هذا الاستقلال عندما يمنح لهم. وفى العديد من الأقاليم كانت الأحزاب تعتبر الحكومات الجديدة بمثابة مصدر جديد ومربح يحصلون منه على الأموال والوظائف. وفى الجنوب الفقير على الأخص كانت الإدارة الفعالة أقل إنتاجاً بالنسبة للانتخابات عن النظام القديم المعتمد على المساعدات المالية؛ فقد أنفقت أموال طائلة على البوابين والسائقين ووظائف وهمية من جميع الأنواع. ولم يستطع نظام نقل الموظفين من الوكالات المركزية ولا نظام تعيين الموظفين فى الأقاليم أن يقدم فئة من الموظفين الحريصين والقادرين على تنفيذ سياسة مبتكرة فى الأقاليم.

ويعترف كبار التنفيذيين فى الأقاليم فى أحيان كثيرة بصحة هذه الانتقادات. والحقيقة أن ٨٨ فى المائة من كبار الإداريين الإقليميين الذين أجرينا مقابلات معهم فى عامى ١٩٨١-٨٢ ذكروا أن نوعية الموظفين فى الأقاليم وتدريبهم كانت عقبة كبيرة أمام الإدارة الكفء فى إقليمهم، وقد عبر ٨١ فى المائة عن رأى مشابه فيما يتعلق بالتنسيق بين الإدارات الإقليمية. وقد قال أحدهم، "لقد أعدنا إلى الوجود فى الكثير من النواحى عيوب العقلية الرومانية".

وفى مواجهة هذه الخلفية من النقد الشديد، فإن ما يثير الاهتمام (كما يتبين من الجدول ٢-٥) هو أن قادة المجتمع المحلى كانوا راضيين بصفة عامة عن سهولة الوصول للإدارة الإقليمية، وهو عامل هام يميز الأقاليم عن الإدارة المركزية. فالمنظمات الإقليمية والمحلية تمكنت من جعل المسئولين فى الحكومة الإقليمية يستمعون لشكواهم ومقترحاتهم. وفى سلسلة مقابلاتنا الأربعة مع قادة المجتمع المحلى، وافق ثلاثة من كل أربعة من القادة

باستمرار على أن "الاتصالات مع الإدارة المركزية تسبب إحباطاً أكثر من الاتصالات بالإدارة الإقليمية". ورغم شكواهم من الإقليم، فإن روما تعتبر أسوأ بكثير[50].

وأحد الأسباب الهامة لسهولة الوصول للإداريين فى الإقليم، هو بالطبع قرب المكان: فمن الأسهل الوصول لعاصمة الإقليم عن الذهاب إلى روما. ولكن الثقافة الإدارية ربما تكون مهمة مثل الجغرافيا، إذ أن الإداريين الإقليميين يبدون أكثر ديمقراطية فى نظرتهم عن نظرائهم المركزيين. وقد أظهر البحث الذى أجرى فى عام ١٩٧١ على النخبة الإدارية المركزية أن "العضو النمطى فى نخبة الإداريين الإيطاليين [هو] جوهر الإدارى التقليدى ذاته ــ مقيد بالقانون، غير ليبرالى، ينتمى للنخبة، ومعادى لاستخدامات وممارسات السياسات التعددية، وغير ديمقراطى أساساً[51]. ولكن من بين الإداريين الذين تقابلنا معهم بعد ذلك بخمس سنوات، وجدنا انفتاحاً أكثر تجاه السياسة الديمقراطية. وكما يبين الجدول ٢-٦، يبدو أن كبار الإداريين الإقليميين كانوا أكثر ارتياحاً للتعامل مع الحكومة الديمقراطية عن القاعدة المعتادة فى البيروقراطية المركزية التى انحدر منها كثيرون منهم.

الجدول ٢-٦

الاتجاهات الديمقراطية بين الإداريين المركزيين والإقليميين

(١٩٧١ - ١٩٧٦)

العبارة التى وافق عليها الإداريون	النسبة التى وافقت: الإداريون المركزيون	النسبة التى وافقت: الإداريون الإقليميون
قليل من الناس يعرفون ما هى مصلحتهم الحقيقية على المدى البعيد.	٧٥	٣٩
فى عالم معقد كعالمنا الحديث، ليس من المنطقى أن نتكلم عن الرقابة المتزايدة من المواطنين العاديين على شئون الحكومة.	٦٣	٢٣
إن حرية الدعاية السياسية ليست حرية مطلقة، ويجب على الدولة أن تنظم استخدامها بدقة.	٥٧	١٤

وخلاصة القول، أنه فى جانب "المدخلات" فى الحكومة تمثل الأقاليم تحسينات ملموسة على السلطات المركزية، ولكن فى جانب "المخرجات" لا يزال أمام الإدارة الإقليمية الكثير

لكى تحققه. وربما يكون القادة الإقليميون قد تعلموا "أسلوباً جديداً للعمل السياسى"، ولكن ما زال معظمهم حتى الآن يحتاج لاكتشاف "أسلوب فعال جديد للإدارة". والمثير للاهتمام أن المسئولين الإقليميين أنفسهم ينتقدون مواطن الضعف والقصور فى الأقاليم بنفس قدر انتقاد قادة المجتمع المحلى من خارج الحكومة لها.

والحكم النهائى لجمهور الناخبين فى إيطاليا على الإصلاح الإقليمى مغلف بالجهل. فوعى الجماهير بالمؤسسة الإقليمية الجديدة انتشر ببطء فى السنوات الأُولى. وفى عام ١٩٧٢، عندما كانت الأقاليم مجرد حبر على ورق، كشف استطلاع للرأى على مستوى إيطاليا بأسرها أن ثلثى الناخبين لم يسمعوا إلا القليل أو لم يسمعوا شيئاً عن حكومتهم الإقليمية، ومنهم ٤٣ فى المائة لم يسمعوا عنها شيئاً على الإطلاق. لقد بدأت المؤسسة الجديدة فى الظهور خلال منتصف السبعينيات من القرن العشرين، عندما شغلت مناقشات هامة عن الحكومة الإقليمية الجديدة مكاناً بارزاً فى جدول الأعمال على المستوى الوطنى، وتسربت معلومات عنها إلى طبقات الشعب الأقل وعياً بالسياسة. وفيما بعد، وصل وعى الجماهير إلى مستوى معين، رغم أن الاهتمام بالحكومات الإقليمية بدأ يتلاشى إلى حد ما فى الجنوب، حيث كانت المؤسسات الجديدة (كما سنرى) بطيئة فى وضع بصماتها[52]. وبحلول نهاية الثمانينيات من القرن العشرين، كان ثلثا الناخبين فى الجنوب وثلاثة أرباع الناخبين فى الشمال قد سمعوا على الأقل شيئاً عن حكومتهم الإقليمية. وتفتقر الحكومات الإقليمية وسائل الاتصال المباشر بالحياة اليومية للمواطنين وهو ما يميز الحكومة المحلية، كما ينقصها ذلك النوع من اهتمام وسائل الإعلام التى تكرس جل اهتمامها للشئون الوطنية. ومثل الولايات فى أمريكا، من المحتمل أن يكون من المقرر على الأقاليم أن تظل صورتها أقل وضوحاً للجمهور عن مستويات الحكومة الأعلى والأدنى منها[53].

وقد كان الإيطاليون بصفة عامة غير راضيين عن أداء حكوماتهم الإقليمية. وبحلول بداية الثمانينيات من القرن العشرين، كان ثلث الإيطاليين فقط مؤيدين متحمسين بشكل معقول للأقاليم، قائلين أنهم راضون "تماماً" أو "إلى حد ما" عن الأنشطة التى تقوم بها الحكومات الإقليمية؛ وكان نصفهم متذمرون، معلنين أنهم راضين "قليلاً"؛ وكان واحد من بين كل ستة أشخاص شديد الاستياء، أى غير راضى "مطلقاً". وكانت هذه الأرقام متماثلة تماماً لكل من قادة المجتمع المحلى والناخبين العاديين. وقد اتفق الجميع مع رأى أحد رؤساء البلديات الذى قال لنا فى عام ١٩٧٦، "الخطوط العامة التى يسير عليها الإقليم

جيدة ولكن الواقع العملى ليس كذلك".

يبدى كلى من الناخبين والقادة انتقاداً أقل للحكومات الإقليمية عندما يفكرون فى البديل وهو الحكومة المركزية. وقد ظل الإيطاليون لسنوات عديدة أقل ثقة بالمؤسسات العامة. وقد تزايد هذا الشعور بالاغتراب مع بداية إقامة المؤسسات الجديدة فى أوائل السبعينيات من القرن العشرين. والحقيقة أن عدم ثقة الإيطاليين فى الإدارة المركزية فى حد ذاته ربما يكون قد ضخّم توقعاتهم من الحكومات الإقليمية الجديدة. وعلى أية حال، ورغم إحساسهم بعدم السعادة بنتائج الإصلاح الإقليمى، فقد كان الناخبون وقادة المجتمع المحلى أقل انتقاداً بصورة ثابتة لأداء الحكومات الإقليمية الجديدة عن انتقادهم للحكومة المركزية. وفى عامى ١٩٨١-٨٢، على سبيل المثال، كان ٣٤ فى المائة من جميع الإيطاليين راضين على الأقل "إلى حد ما" عن حكوماتهم الإقليمية، مقارنة بنسبة ١٥ فى المائة فقط للحكومة المركزية؛ والأرقام المناظرة بالنسبة لقادة المجتمع المحلى كانت ٢٩ فى المائة للحكومة الإقليمية و ٨ فى المائة للحكومة المركزية. وعند القيام بمقارنة عددية، كان مؤيدو الحكومات الإقليمية يتفوقون عدداً على أولئك الذين كانت لديهم ثقة أكبر بالحكومة المركزية بواقع ثمانية إلى واحد. أما قادة المجتمع المحلى الذين فضلوا العمل مع المسئولين الإقليميين فقد تفوقوا عدداً على أولئك الذين فضلوا الإداريين المركزيين بنسبة ثلاثة أو أربعة إلى واحد. وفى جو من الرفض العام للمؤسسات العامة، أصبحت الحكومة الإقليمية تحظى الآن باحترام أكثر من الحكومة المركزية، رغم أنه لم يكن عقد من الزمان قد انقضى على إنشائها.

ومهما انتقد الإيطاليون بعنف فشل حكوماتهم الإقليمية، إلا أنهم يفضلون الولاية الإقليمية والاستقلال الذاتى الأوسع على السلطة المركزية. ويقدم الجدول ٢-٧ أدلة توضح ذلك مستقاة من استطلاعات الرأى التى أجريناها فى عام ١٩٨٢ [54]. ومعظم الإيطاليين يريدون الإبقاء على القانون والنظام تحت سيطرة الحكومة المركزية، ولكن حوالى نصفهم يودون انتقال سلطات أكبر إلى الأقاليم فى القطاعات التى تسيطر عليها الدولة الآن، مثل التعليم والتنمية الصناعية، وحوالى الثلثين يفضلون أن تكون الأولوية للأقاليم فى مجالات مثل الصحة، والزراعة، والبيئة. ويؤيد أربعة من كل خمسة إيطاليين مطالب المسئولين الإقليميين بمزيد من الاستقلال المالى عن الدولة. ومن بين قادة المجتمع المحلى، كانت الأغلبية المؤيدة للإقليم فى هذه المسائل أكثر انحيازاً. وعلى الرغم من الانتقادات التى يوجهها الإيطاليون للحكومات الإقليمية، فإنهم يريدون أن تكون الأقاليم أقوى، لا أضعف[55].

الجدول ٢-٧

اتجاهات الناخبين وقادة المجتمع المحلى

الإيطاليين نحو الاستقلال الذاتى للأقاليم (١٩٨٢)

	النسبة المئوية للذين يريدون منح الإقليم سلطات أكثر	
قطاع السياسة	*الناخبون*	*قادة المجتمع المحلى*
البيئة	٧٢	٨٥
الزراعة	٧٠	٨٤
الصحة	٦٣	٧٠
التنمية الصناعية	٥٠	٦٩
التعليم	٤٧	٤٦
الشرطة	٢٤	١٣
(العدد التقريبى)	(١٥٨٥)	(٢٩٥)

	النسبة المئوية للذين يوافقون على أنه يجب أن يكون للأقاليم مزيد من الاستقلال المالى عن الدولة	
قطاع السياسة	*الناخبون*	*قادة المجتمع المحلى*
الشئون المالية	٧٨	٨١
(العدد)	(١٣٧٦)	(٣٠٥)

أ- سئل المشاركون فى استطلاع الرأى "أمامك قائمة بالأشياء التى يمكن أن تهتم بها الدولة والإقليم. هل من الأفضل أن تكون للدولة أم للإقليم سلطات أكثر فى كل من هذه القطاعات؟".

لقد ارتفع رضا الناخبين عن أداء الحكومات الإقليمية ببطء ولكن باطرد خلال الثمانينيات من القرن العشرين، كما يبين الجدول ٢-٨. وفيما بين عام ١٩٧٧ ونهاية عام ١٩٨٨، ارتفعت نسبة الإيطاليين الذين كانوا على الأقل راضين "إلى حد ما" من ٣٣ فى المائة إلى ٤٥ فى المائة. وتخفى هذه المتوسطات الوطنية وراءها اختلافات مهمة بين الأقاليم. وبنهاية عام ١٩٨٨، كما يظهر فى الشكل ٢-٨، كان ٥٧ فى المائة من الناخبين فى الشمال راضين إلى حد ما عن حكومتهم الإقليمية، على خلاف ٢٩ فى المائة فقط من الناخبين فى الجنوب[56]. وبحلول نهاية الثمانينيات من القرن العشرين، نالت جميع الحكومات الشمالية تقريباً (٩ من ١٠ منهم) رضا معظم مواطنيها، ولكن لم يقترب أى من الأقاليم الجنوبية من تحقيق هذه الغاية[57].

الجدول ٢-٨

رضا الجمهور عن الحكومة الإقليمية، ١٩٧٧-١٩٨٨

درجة الرضاأ	١٩٧٧	١٩٨١	١٩٨٢	١٩٨٧	١٩٨٨
	النسبة المئوية				
راض تماما	٣	٢	٢	٢	٣
راض إلى حد ما	٣٠	٣٣	٣٢	٣٨	٤٢
راض قليلاً	٤٣	٤٤	٤٢	٤٢	٣٩
غير راض مطلقاً	٢٤	٢٢	٢٣	١٧	١٧
	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠
(العدد)	(١٤٩٧)	(١٩٣٦)	(١٨٤٥)	(١٩٢٣)	(١٨٩٩)

أ ــ سئل المشاركون فى استطلاع الرأى "إلى أى مدى أنت راض عن الأنشطة التى تقوم بها الحكومة الإقليمية هنا"؟

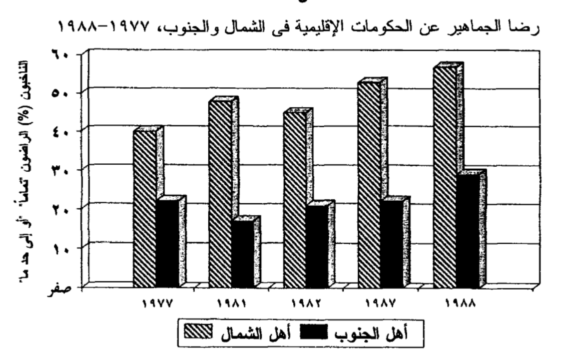
والشكل ٢-٩ ــ الذى يقارن بين رضا الناخبين عن الحكومات المركزية، والإقليمية، والمحلية ــ يوضح أن المستويات الثلاثة الرئيسية للحكم،، من وجهة نظر معظم الإيطاليين، تكون سلماً من الكفاءة التصاعدية التى تتزايد كلما انتقلنا من المستوى الأبعد موقعاً والأقل مصداقية (الحكومة المركزية) إلى الأقرب والأكثر ثقة (الحكومة المحلية). ولكن فى الشمال، يرى الناخبون فرقاً واضحاً بين الحكومة المركزية، من ناحية، ومعظمهم غير راضين عنها إلى أبعد الحدود، والحكومة الإقليمية والمحلية، من الناحية الأخرى، ومعظمهم قانعون بها إلى حد ما. وعلى العكس، فإن أهل الجنوب كانوا غير راضين عن جميع مستويات الحكومة، وهم يلقون باللوم بدرجة أقل على الحكومة الإقليمية والمحلية منه على السلطات المركزية[58].

والتساؤل عن عدم الكفاءة الإدارية وعدم فاعلية التشريع يبرز الاختلافات بين الشمال والجنوب. وعلى مدى الثمانينيات من القرن العشرين، وافق حوالى ٦٠ فى المائة من الناخبين فى الجنوب على أن "الإدارة فى هذا الإقليم غير كفء بالتأكيد"، بالمقارنة مع حوالى ٣٥ فى المائة من الناخبين فى الشمال. ومن ناحية أخرى، وافق حوالى ٦٠ فى المائة من أهل الشمال على أن "المجلس فى هذا الإقليم قد أدى وظيفته بشكل مرضى حتى الآن"، بالمقارنة مع ٣٥ فى المائة فقط من أهل الجنوب.

ومهما يكن من نقائص فى الإدارة الإقليمية الجديدة، فإن الإيطاليين فى الشمال يفضلون

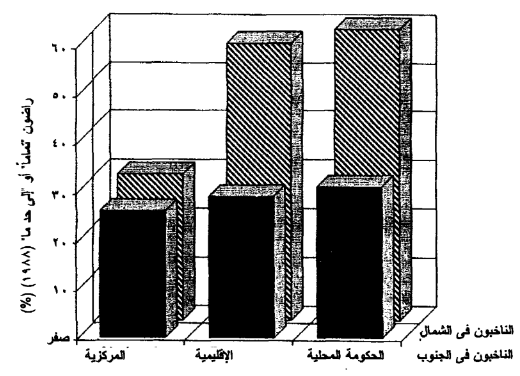
الشكل ٢-٨

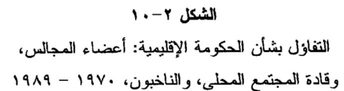
رضا الجماهير عن الحكومات الإقليمية فى الشمال والجنوب، ١٩٧٧-١٩٨٨



الشكل ٢-٩

رضا أهل الشمال والجنوب عن الحكومات المركزية والإقليمية والمحلية (١٩٨٨)

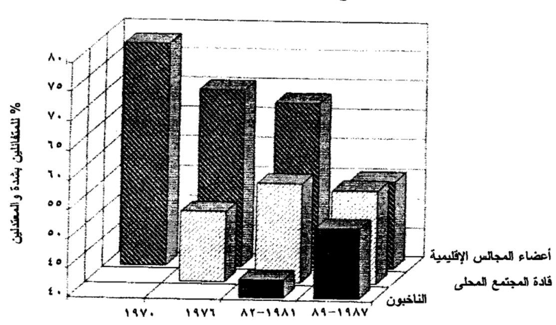




الشكل ٢-١٠

التفاؤل بشأن الحكومة الإقليمية: أعضاء المجالس،

وقادة المجتمع المحلى، والناخبون، ١٩٧٠ - ١٩٨٩



مؤشر التفاؤل بشأن الحكومة الإقليمية

١ . إجمالاً، لقد أدى المجلس فى هذا الإقليم وظيفته بشكل مرض حتى الآن. (أوافق)

٢ . فى الواقع من الصعب فى هذا الإقليم أن نتوقع انجازات كبيرة وملموسة من الحكومة الإقليمية. (لا أوافق)

وقد سئل المستجيبون عما إذا كانوا "يوافقون تماماً"، "يوافقون إلى حد ما"، "لا يوافقون إلى حد ما"، أو "لا يوافقون إطلاقاً" على كل بند. ويجمع المؤشر لكلا البندين.

أن تكون الحكومة قريبة من مكان إقامتهم. وعلى العكس، فإن الكثيرين من أهل الجنوب، يرون أن وجود الحكومة فى "بارى" أو "ريجيو كلابريا" ليس بأفضل من وجودها فى روما، وبالنسبة للكثيرين، فإن الإقليم له عيب آخر وهو أنه غير مألوف لهم. وقد نسمع أهل الجنوب يرددون عرضاً "ربما كان ما تعرفه أفضل من شئ جديد لا علم لك به" وهو ما لا يقول به أهل الشمال.

هذا التباين الواضح بين الشمال والجنوب فى الرضا العام يتفق مع المقاييس الأخرى

المتعلقة بأداء الحكومات الإقليمية المختلفة، وسوف نعود إلى هذا الموضوع عدة مرات فـى الفصول التالية. ومن ناحية أخرى، يبين لنا الشكل ٢-٨ أيضاً أنه بحلول نهاية عام ١٩٨٨، فى الجنوب كما فى الشمال، كانت منزلة الحكومات الإقليمية فى عيون الناخبين أعلى مـن ذى قبل.

ويمكننا أن نلخص القوى المحركة فى الحكومة الإقليمية عـبر العقديـن المـاضيين بمقارنة مباشرة لآراء أعضاء المجالس الإقليمية المتغيرة مع آراء الناخبين، قادة المجتمـع المحلى والناخبين العاديين على حد سواء. (انظر الشكل ٢-١٠). وفى السنوات الأولى من الإصلاح، كان أعضاء المجالس، باعتبارهم الدعاة الرئيسيين للمؤسسة الجديـدة، شـديدى الحماس والتفاؤل. ولكن فيما بين عامى ١٩٧٠ و ١٩٨٩ ، تبدل هذا الإحسـاس بالغبطـة والسعادة تجاه مشروع إنشاء المؤسسة وحل محله بإطراد تقييم واقعى وكئيـب للتحديـات العملية التى واجهتهم لكى تؤدى الحكومة الجديدة عملها. ومن ناحية أخـرى، فقـد كـان الناخبون وقادة المجتمع المحلى أكثر تشككاً منهم فى البداية، ولكن وبالتدريج حل التفـاؤل المتواضع محل شكوكهم[59]. وبحلول نهاية الثمانينيات من القرن العشرين، كما يبيـن هـذا الشكل، كانت كل الطبقات فى الحياة السياسية الإقليمية تتجه نحو الواقعية المعتدلة، ولكنـها واقعية مفعمة بالأمل.

وبعد انقضاء عقدين على التجربة، بدا أن المواطن الإيطالى العادى يميز، فى الواقـع، بين موضوعين مختلفين:

١ ــ هل حكومته الإقليمية تؤدى عملها بشكل مرض؟
٢ ــ هل مبدأ الإصلاح الإقليمى أمر مرغوب فيه؟

لقد أجاب الكثير من الإيطاليين، وخاصة فى الجنوب، بالنفى على السؤال الأول، ولكـن ردهم جاء بالإيجاب على السؤال الثانى. وبهذا المعنى، يمكن أن نطلق عليهم تعبـير "النقـاد المتعاطفون". إن هذا الفرق له دلالة سياسية هامة، لأنه بينما يوجه نقدهم الانتباه إلى الحاجـة لإصلاحات كبرى فى الحكومات الإقليمية، فإن تعاطفهم الشديد مع مبدأ الإقليمية يؤكد علـى الحاجة إلى تقوية سلطة تلك الحكومات. إن عدم الرضا عن الأداء العملى للحكومة الإقليمية لم ينقص من تأييد الجماهير لمؤسسة إقليمية قوية ومستقلة ذاتياً. إن هذا الجمع المتنـاقض بيـن النقد العملى الشديد والتأييد المبدئى القوى هو السمة الأكثر تمييزاً لجيل الشباب من النـاخبين،

وكذلك القادة المجتمعيين[60]؛ فالأغلبية العظمى (وخاصة بين جيل الشباب) ترغب فى تحسين المؤسسة الإقليمية، وليس فى الحد منها واستبدالها.

إن ما يريده الإيطاليون ليس حكومة إقليمية ذات سلطة أكثر تقييداً، ولكن حكومة إقليمية أكثر فعالية. ومما لا شك فيه أن الجانب المهم فى تفسير ذلك هو أن معظم الإيطاليين كانوا أكثر تشككاً فى أداء السلطات المركزية منهم فى أداء الأقاليم. ولكن جزءاً آخر من التفسير ربما يكمن فى أن كثيراً من المواطنين ما يزالون مستعدين لجعل الشك لصالح المؤسسة الإقليمية الجديدة. ويتوافق رضا الإيطاليين عن الحكومات الإقليمية الذى يتزايد تدريجياً ورضاهم عن الحكومة الإقليمية أكثر من الحكومة المركزية، مع الاختلافات الحقيقية فى الأداء. ولنتذكر، على سبيل المثال، أن الحكومات الإقليمية أكثر استقراراً بمعدل الضعف عن الحكومات المركزية وأن استقرار الحكومات الإقليمية قد تزايد بإطراد[61].

ويقدم لنا الجدول ٢-٩ بعض الأدلة الإضافية التى توصلنا إلى هذه النتيجة. والسؤال الأساسى الذى لخصناه هنا ظل يوجه للإيطاليين لمدة حوالى ثلاثين سنة، قبل وجود الأقاليم العادية بفترة طويلة[62]. ومما لا يبعث على الدهشة، أن نسبة كبيرة من الجمهور فى السنوات الأولى لم يكن لديها أدنى فكرة عما تتوقع، والكثيرون غيرهم كانوا يخشون الأسوأ. وفى السنوات التى تلت، ارتفعت نسبة الآراء المؤيدة إلى الآراء غير المؤيدة باطراد، حتى أنه بحلول عام ١٩٨٧ (وهى آخر سنة يتوافر عنها نتائج قابلة للمقارنة)، بلغت نسبة الناخبين الإيطاليين الذين يوافقون على الإصلاح الإقليمى ٤١% مقابل ١٧% لمن لا يوافقون عليه أى بزيادة مرتين ونصف المرة تقريباً. وكان التوازن فى الرأى، بين قادة المجتمع المحلى، أكثر تأييداً للإصلاح الإقليمى، رغم انتقادهم الشديد للأداء العملى للحكومة الإقليمية. وخلال الثمانينيات من القرن العشرين فاق عدد المؤيدين للنزعة الإقليمية بين قادة المجتمع المحلى عدد المنتقدين لها بواقع ستة إلى واحد[63]. وفى ضوء الشكوى من الأداء العملى للحكومة الإقليمية بين أهل الجنوب، فمن المهم أن نؤكد أن أهل الجنوب بصفة عامة يؤيدون الإصلاح الإقليمى[64].

الجدول ٢-٩

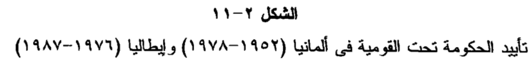
تقييم الإصلاح الإقليمى، ١٩٦٠-١٩٨٧/٨٩

	النسبة المئوية						
الجمهور العام [أ]	*١٩٦٠*	*١٩٦٣*	*١٩٧٦*	*١٩٧٩*	*١٩٨١*	*١٩٨٢*	*١٩٨٧*
الفائدة أكثر من الضرر	١٩	٣١	٣٨	٣١	٣١	٣١	٤١
لا فائدة ولا ضرر	٦	١١	١٦	٢٩	٣٠	٢٨	٣٠
الفائدة والضرر بنفس القدر	٤	٦	٧	٨	١٣	١١	٧
ضرر أكثر من الفائدة	٢٠	٢٢	٢١	١٤	١٨	٢١	١٧
لا أعرف	٥١	٣٠	١٨	١٨	٨	٩	٥
	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠
مؤشر التأييد ــ النقد [ب]	١-	٩	١٧	١٧	١٣	١٠	٢٤
	النسبة المئوية						
قادة المجتمع المحلى [أ]					*١٩٨١*	*١٩٨٢*	*١٩٨٩*
الفائدة أكثر من الضرر					٦٥	٥٩	٦٢
لا فائدة ولا ضرر					٢٢	٦	١٣
الفائدة والضرر بنفس القدر					٦	١٨	١٧
ضرر أكثر من الفائدة					٧	١٧	٨
					١٠٠	١٠٠	١٠٠
مؤشر التأييد ــ النقد [ب]					٥٨	٤٢	٥٤

أ ــ سئل المشاركون فى استطلاع الرأى، "هل تعتقد أن إنشاء الأقاليم قد حقق [فى استطلاع عامى ١٩٦٠ و ١٩٦٣: "سوف يحقق"] فائدة أكثر من الضرر أم ضرر أكثر من الفائدة"؟

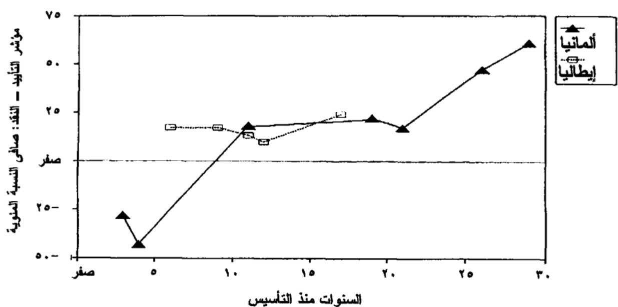
ب ــ مؤشر التأييد ــ النقد = (فائدة أكثر من ضرر ــ ضرر أكثر من فائدة).

إن إنشاء مؤسسة سياسية جديدة ليس شيئا سريعا أو سهلا. وفى النهاية، فإن النجاح لا يقاس بالسنوات، بل بعشرات السنين. ومن المفيد أن نتوقف لحظة لمقارنة وجيزة مع تاريخ مواقف الألمان تجاه الحكومات فى المقاطعات (Lander) التى أنشئت فى عام ١٩٤٩. وعند سؤالهم عما إذا كانت فكرة إلغاء المقاطعات الألمانية ستكون فكرة جيدة أم سيئة، فاق المنتقدون للفكرة عدد مؤيديها من الجمهور العام فى ألمانيا فى عام ١٩٥٢، بنسبة ٤٩ فى المائة إلى ٢١ فى المائة على الترتيب. وقد كشف استفتاء عام ١٩٦٠، ولأول مرة أن هناك أغلبية ضئيلة (٤٢ فى المائة إلى ٢٤ فى المائة) تعارض إلغاء المؤسسات الجديدة، وظل



الشكل ٢-١١

تأييد الحكومة تحت القومية فى ألمانيا (١٩٥٢-١٩٧٨) وإيطاليا (١٩٧٦-١٩٨٧)



ألمانيا: "ما رأيك إذا تم حل الحكومات فى المقاطعات ولم يبق غير الحكومة الفيدرالية فى بـــون؟
ما شعورك تجاه هذا الاقتراح؟"
مؤشر التأييد ـــ النقد: صافى النسبة المئوية تؤيد المقاطعات

إيطاليا: "هل تعتقد أن إنشاء الأقاليم قد حقق فائدة أكثر من الضرر، أو ضرراً أكثر من الفائدة؟"
مؤشر التأييد ـــ النقد: صافى النسبة المئوية تؤيد الأقاليم

التأييد عند هذا المستوى الفاتر لأكثر من عشر سنوات. ولكن خلال العقد الثالث بعـــد إنشـــاء المقاطعات الألمانية، زاد التأييد لها بإطراد، وبحلول عام ١٩٧٨ أصبح المؤيدون أكثر عـــدداً من المنتقدين (٧١ فى المائة، مقابل ١٠ فى المائة)[65].

ويوضح الشكل ٢-١١ الازدياد التدريجى فى تأييد الحكومة تحت القومية فـــى ألمانيـــا، بالمقارنة بالاتجاهات المشابهة خلال السنوات الأولى من وجود الأقاليم فى إيطاليا. ويبين هـذا الشكل أن الأقاليم كانت قد حصلت على تأييد أغلبية الناخبين حتى قبل المقاطعـــات الألمانيـــة وأن تأييد الجماهير للأقاليم اتجه، بعد ذلك، إلى أعلى بشكل بطئ نسبياً. ومن غـــير المؤكـــد،

بالطبع، إذا كان تأييد الجمهور للأقاليم فى إيطاليا سيتسارع فى السنوات القادمة، متبعاً الطريق الذى أنارته المقاطعات الألمانية، أو أن الأقاليم الإيطالية سوف تثبت أنها قادرة على البقاء لمدة طويلة ولها دور فعال وناجح مثل المقاطعات الألمانية الأكثر قوة. ولكن الأدلة من التجربة الألمانية فى بناء المؤسسات تحت القومية تذكرنا بأن الشرعية الشعبية للمؤسسات الجديدة، تنمو فقط بالتدريج حتى فى المؤسسات الناجحة منها. وهذا المعيار هو مؤشر واقعى ومعتدل لتقييم التغيرات فى اتجاهات الجماهير العامة نحو الحكومات الإقليمية فى إيطاليا، إلى جانب المؤسسات الديمقراطية الجديدة التى تجرى إقامتها الآن فى أماكن أخرى من العالم.

الخاتمة

من الصعب تمثيل نمو أى مؤسسة بشرية بيانياً حتى إذا قمنا بدراستها أسبوعاً بأسبوع، أو شهراً بشهر، بل أحياناً سنةً بسنة؛ فإيقاع التغير المؤسسى بطئ. وفى أغلب الحالات يجب أن تمر عدة أجيال على تجربة المؤسسة الجديدة قبل أن تتضح تأثيراتها المميزة على الثقافة والسلوك. إن النزوات سريعة الزوال وأهواء المشاركين الأفراد تطغى على الاتجاهات الأعمق. وأحياناً كنا نعتقد فى السنوات الأولى للبحث الذى أجريناه فى الأقاليم أننا اكتشفنا مؤشرات لبعض التطورات الهامة، غير أننا وجدنا أن توقعاتنا انهارت بسبب الأدلة الجديدة التى حصلنا عليها فى زيارتنا التالية. إن الذين يقومون ببناء المؤسسات الجديدة والذين سوف يقيّمونها يحتاجون إلى الصبر ــ وهذه واحدة من أهم الدروس المستفادة من التجربة الإقليمية الإيطالية.

ولكن الاتجاهات التى ناقشناها فى هذا الفصل استمرت طوال عدة عقود من الاضطراب السياسى فى إيطاليا. إن طرق البحث التى اتبعناها تسمح لنا مباشرة بمقارنة الاتجاهات والسلوكيات فى الوقت الحاضر مع تلك التى كانت موجودة قبل عقد أو عقدين، دون الاعتماد على ذكريات الماضى المبهمة والمحتمل أن تكون خاطئة. ويمكننا مقارنة آراء القادة عن نظام الحزب أو الرأسمالية أو فعالية الأقاليم فى الوقت الحاضر بما قالوه لنا (أو قاله من سبقوهم) فعلياً قبل سنوات، وليس مجرد ما يتذكره الناس الآن من الآراء التى كانت سائدة آنذاك.

ووفقاً لهذه المعايير القائمة على أدلة يلزم استيفاؤها، فإن الإصلاح الإقليمى كان له تأثير بالغ الأهمية على سياسات القاعدة الشعبية فى إيطاليا. ونتيجة لهذا التغيير المؤسسى، سلك

القادة السياسيين طرقاً مختلفة فى مجرى حياتهم العملية، واعتنقوا مثلاً عليا متنوعة، وواجهوا الشرور الاجتماعية بأساليب مختلفة، وكافحوا ضد منافسين مختلفين، وتعاونوا مع شركاء مختلفين. ويعتمد المواطنون الإيطاليون وقادة المجتمع المحلى على وكالات مختلفة من أجل أن تؤدى الحكومة عملها. وفى أغلب الأحوال يحصلون على خدمة أحسن، ولكن بالتأكيد ليس دائماً، وعندما لا يحصلون عليها، فإنهم يوجهون شكواهم إلى مسئولين مختلفين. من المؤكد أن هناك أشياء مهمة قد تغيرت نتيجة الإصلاح الإقليمى.

وبعد مرور عشرين عاماً على التجربة الإقليمية، اكتسبت الحكومة تحت القومية أهمية أكبر بشكل واضح بالنسبة لقضايا رئيسية فى السياسة العامة فى أوائل التسعينيات من القرن العشرين من أهميتها عام ١٩٧٠. لقد رسخت جذور المؤسسات الجديدة، وحصلت على الاستقلال الذاتى، وكسبت تأييد الناخبين (ولكن ببطء). وقد اجتذبت كوادر قيادية من السياسيين المهنيين ذوى المستقبل الواعد. وكان لهذا الإصلاح المؤسسى نتائج قوية أثرت على الطريقة التى تعمل بها السياسة والحكومة فى إيطاليا. ولكن ما هو كشف الحساب لهذه المؤسسات الجديدة من ناحية جودة السياسة والحكم؟

على الجانب الإيجابى، جاءت المؤسسات الجديدة أقرب إلى الناس، تماماً كما زعم المؤيدون فى بداية نشوئها. والحكومات الإقليمية أكثر إلماماً بواقع الأقاليم ويمكنها الوصول إلى مطالب الأقاليم بطريقة أسهل من الوزارات البعيدة فى روما التى حلت محلها. وهى توفر "معامل اختبار" متعددة للأفكار والأساليب السياسية الجديدة (كما سنرى بتفصيل أكثر فى الفصل الثالث) وهى تساعد على تبنى أسلوب عملى (براجماتى) معتدل، ومتسامح لصنع السياسة وإدارة النزاعات ــ "طريقة جديدة لممارسة السياسة" وهى تعنى باهتمامات الجماعات الاجتماعية الإقليمية وقادة المجتمع المحلى، وتكتسب تدريجياً الرضا الحذر من ناخبيها.

وفى مواجهة هذه المكاسب يجب إدراج بندين مهمين فى الجانب السلبى من السجل. أولاً، لم تتحقق الكفاءة الإدارية التى توقعها بعض دعاة الإصلاح الإقليمى. وعلى العكس، فإن أى تحكيم عادل سيدين الكثير من الأقاليم بتهمة سوء الإدارة. وثانياً، وربما يكون أكثر أهمية بالنسبة لمستقبل السياسة فى إيطاليا، يبدو أن الإصلاح الإقليمى قد جعل التباين التاريخى بين الشمال والجنوب يتفاقم، بدلاً من تخفيفه. لقد حرر الإصلاح الأقاليم الأكثر تقدماً من القبضة الشديدة للعاصمة روما، فى حين أنه أفسح المجال لمشكلات الأقاليم الأكثر تخلفاً أن تزداد سوءاً.

ولكن عند تقييمنا لهاتين التهمتين، علينا أن نتساءل عن البدائل الواقعية، وليس عن المثل العليا بعيدة المنال. وقد سألنا أحد رؤساء مدن الجنوب بعد ساعة من الانتقاد الذى وجهه لإقليمه بانفعال شديد وبالتفاصيل، عما إذا كانت الأمور أفضل فى ظل نظام الحكم المركزى، فإذا به يصيح، وهو ينظر إلينا فى ذهول من سذاجة سؤالنا، "لوجه الله، لا!"

وعند بداية العقد الثالث لإنشاء الأقاليم، بدا أن موسماً جديداً لإحياء النزعة الإقليمية بدأ يتفتح. وعلى الرغم من خيبة الأمل واسعة الانتشار من أن الحكومات الإقليمية لم ترق إلى مستوى الآمال الأصلية التى صاحبت إنشائها، فقد أدى القلق المتجدد بشأن عدم فعالية الحكومة المركزية إلى حديث واسع عن مزيد من "نقل السلطة إلى الأقاليم" فى إيطاليا. وفى الأقاليم الشمالية الغنية، حصلت "تحالفات" إقليمية أنشئت حديثاً مثل رابطة لمباردا ورابطة فينيتا، على مكاسب كبيرة فى الانتخابات الإقليمية والمحلية فى عام ١٩٩٠ وعام ١٩٩١ وفى الانتخابات الوطنية فى عام ١٩٩٢. وقد اشعل الكبرياء الإقليمى والسخط والغضب تجاه عدم فعالية الحكومة فى روما، وردود الفعل الفجائية ضد "المنح" لإفساد أهل الجنوب، والتمييز العنصرى المستتر ظهور هذه التحالفات. وقد حصلت رابطة لمباردا، التى نادت "بتحرير شعب لمبارديا" على أكثر من ٢٠ فى المائة من الأصوات فى أغنى إقليم فى الدولة، وأكثرها ازدحاماً بالسكان. وقد قدمت اثنتا عشر حكومة إقليمية التماساً للمطالبة باستفتاء عام على مستوى الدولة لنقل سلطات رئيسية إضافية إلى المستوى الإقليمى.

وفى عام ١٩٩١ وافقت لجنة الشئون الدستورية لمجلس النواب بالإجماع تقريباً على تعديل دستورى سوف يتخلص تماماً من العديد من الوزارات المركزية الرئيسية (وتشمل التعليم، والصحة، والزراعة، والشئون الاجتماعية، وشئون التخطيط العمرانى، إلى جانب وزارات أخرى)، وينقل مسئولياتها إلى الأقاليم، كما يزيد حصة الإقليم فى إجمالى الموازنة العامة إلى أكثر من الضعف لتصل إلى حوالى ٧٠ فى المائة[66]. ومن بعض النواحى، كانت الطموحات تذكرنا بالجو العام عند مولد الأقاليم فى السبعينيات من القرن العشرين، رغم أن الجو العام فى الشمال كان أكثر تشاؤماً واستياءً عما كان عليه فى الفترة السابقة الأكثر تفاؤلاً. ويوحى لنا تاريخ الإصلاح الحكومى فى إيطاليا بالحذر عند تفسير هذه التطورات، لأن السلطات المركزية كانت تقاوم بشدة أى نقل آخر لسلطاتها، ولكن الضغوط من الأقاليم استمرت فى تصاعدها، وخاصة فى الشمال. يبدو أن صفحة جديدة فى قصة الحكومة الإقليمية فى إيطاليا قد بدأت.

ومهما يكن ما سيأتى فى الفصل الجديد فقد بدأت تتكشف لنا أدلة على أن أى حكم واحد على التجربة الإقليمية حتى الآن هو حكم مضلل، إذا أخذنا فى الاعتبار عدم التجانس بين الأقاليم وطريقة أدائها. وقد حان الوقت لتقييم الأداء المؤسسى فى حد ذاته واستكشاف هذه الاختلافات.

الفصل الثالث

قياس الأداء المؤسسى

"من الذى يحكم؟" "وما مدى نجاح الحكم؟" هما السؤالان الأساسيان فى العلوم السياسية. ويثير السؤال الأول قضايا التوزيع وإعادة التوزيع: "من الذى يحصل على ماذا، ومتى، وكيف؟" وقد كانت مثل هذه الموضوعات فى مقدمة المناقشات التى يتناولها هذا الفرع من العلم فى العقود الأخيرة. وفى المقابل، فإن التقييم الدقيق للأداء المؤسسى نادر، حتى رغم أن "الحكومة الجيدة" كانت فى وقت ما على رأس بنود جدول أعمال بحثنا. إن مزيج الأحكام القياسية فى أى بحث عن الأداء والفعالية قد جعل معظم الباحثين على مدى الأربعين عاماً الماضية غير راغبين فى البحث فى هذه المسائل "التى لا جدوى من الجدل فيها" *de gustibus non disputandum est*، على الأقل فى علم "موضوعى" غير مقيد من العلوم الاجتماعية. ورغم أن علماء السياسة، باعتبارهم مواطنين عاديين، كثيراً ما يكونوا راغبين فى الحكم على أداء الحكومة، فإن هذا الفرع من العلم قد تخلى بسهولة عن هذا الميراث المهم للعلوم السياسية ــ "هذا الإلتزام القديم لحرفتنا"[1] ــ تجاه الفلاسفة السياسيين وخبراء الشئون السياسية.

نحن نتطلع إلى تقييم متعدد الأوجه لكل من الحكومات الإقليمية العشرين فى إيطاليا، كمقدمة لبحثنا عن أسباب نجاح وفشل المؤسسات. ولكن كيف نبدأ؟ وما المعايير التى يجب أن يستوفيها التقييم الدقيق، غير المنحاز، والمقنع لنجاح المؤسسات؟ كيف لنا أن نتأكد من أن بعض الحكومات فعالة بشكل *منتظم* فى الواقع أكثر من غيرها، بحيث يكون من الصواب أن نتكلم بوجه عام عن "النجاح المؤسسى"؟

إن المؤسسة التى نريد أن نقيمها هى الحكومة التمثيلية. ولذلك علينا أن نقيم كلاً من استجابة تلك الحكومة لناخبيها وفعاليتها فى تسيير شئون الجمهور[2]. وقد أكد واضعو النظرية الديمقراطية بدءاً من جون ستيوارت ميل إلى روبرت دال على أن "المفتاح الرئيسى للديمقراطية هو استجابة الحكومة المستمرة لكل ما يفضله مواطنوها"[3]؛ فالديمقراطية تمنح

المواطنين حق تقديم التماس إلى الحكومة على أمل أن تحقق لهم بعض الأهداف الفردية أو المجتمعية، وهى بذلك تتطلب التنافس المنصف بين الصيغ العديدة للصالح العام. ومع ذلك فالحكومة الجيدة ليست مجرد منبر لوجهات النظر المتنافسة أو ساحة للجأر بالشكوى، إنها فى الواقع وسيلة لتحقيق مطالب؛ فالحكومة الديمقراطية الجيدة لا تهتم فقط بمطالب مواطنيها (أى تستجيب لهم)، بل تعمل بفعالية أيضاً لتحقيق هذه المطالب (أى تكون فعالة).

ولكى ندرس الأداء المؤسسى، يجب أن نقيس هذا الأداء بعناية وبشكل مقنع. وقبل أن نبحث بأسلوب بالغ الدقة *لماذا* نجحت الحكومة الإقليمية فى إميليا ــ رومانيا ولكنها فشلت فى بوليا، يجب علينا أولاً أن نبين أن هذه التقييمات ليست مجرد تقييمات انطباعية أو وليدة النزوات. إن أى قياس جاد لأداء الحكومة يجب أن يستوفى أربعة اختبارات عسيرة:

١ – يجب أن يكون *شاملاً*؛ فالحكومات تقوم بعدة أشياء ــ تصدر القوانين، تنفق الأموال، تقدم الخدمات، وتدير عملياتها الداخلية. ومن حين لآخر، تتجاوز مثل هذه المهام الروتينية وتتجه نحو الإصلاحات المبتكرة، سواء تجاه اليسار مثل ليندون جونسون أو اليمين مثل مارجريت ثاتشر. ويجب أن يشمل تقييمنا جميع هذا الأنشطة، التقليدية والجديدة على حد سواء. وعلاوة على ذلك، فإن الحكومات لديها مسئوليات فى مجالات سياسية كثيرة ومتنوعة ــ الصحة، الزراعة، الأشغال العامة، التعليم، الخدمات الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية، وغير ذلك. ويجب أن يفحص تقييمنا كل هذه المجالات، إذا أردنا أن يكون شاملاً. ونحن لا نأمل أن نقيس كل شئ قامت به الحكومات الإقليمية العشرون طوال عقدين من الزمان، ولكن يجب أن نتوسع فى تقييمنا بقدر المستطاع عند اختيار العينات لقياس فعالية الحكومات.

٢ – يجب أن يكون *متسقاً داخلياً*. ولأن الحكومات تقوم تحديداً بعمل أشياء كثيرة متنوعة، فإنه ليس لها "مقياس" وحيد، كالربحية فى شركة رأسمالية. وهذه الحقيقة تفسح المجال لإمكانية أن تكون الحكومات المختلفة جيدة فى أشياء مختلفة ــ فبعضها يكون رائداً فى الرعاية الصحية، والبعض الآخر فى بناء الطرق، وبعضها قادر على الإبداع تشريعياً، بينما غيرها يتميز بإدارة أكثر فاعلية، وهكذا. ولذلك يجب أن ننظر بدقة للتوافق بين المقاييس التشغيلية العديدة للأداء المؤسسى ونكون متيقظين لأى علامات

"متعددة الأبعاد". *وفى حالة ما إذا تبين* أن مؤشراتنا المختلفة قد رتبت الأقاليم تجريبيــــاً بنفس الطريقة تقريباً، فسوف يكون هناك مبرر لكى نتكلم بإيجاز عن النجـــاح والفشــل المؤسسى.

٣- يجب أن *يتسم بالثبات* ولكى يكون الأداء المؤسسى جديراً بشرحه بعبارات عامة، فإنه يجب أن يكون قادراً على البقاء بقدر معقول، وألا يكون متقلباً. ومن المتوقع حـــدوث بعض التغيرات بمرور الوقت، وخاصة فى السنوات الأولى للمؤسسة الجديدة. وقد تتعــثر حكومة ما بينما تكتسب حكومة أخرى قوة دافعة. ولكن إذا كان ترتيب الأقـــاليم ســيتغير بسرعة من سنة إلى أخرى، فإن مفهومنا الأساسى عن الأداء المؤسســـى ســيحتاج إلـــى مراجعة. ولكن إذا كانت نفس الأقاليم تحكم جيداً سنة تلو الأخرى، فهذا يدل على أن الأداء يدور حول شئ أكثر من مجرد كوكبة من القوى السياسية الآنية أو مهارة (أو حظ) أحـــد شاغلى المناصب.

٤- يجب أن *يتوافق مع أهداف وتقييمات مؤيدى المؤسسة وناخبيها*، فـــهى فـــى النهاية حكومات *ديمقراطية* مسئولة أمام مواطنى الأقاليم المختلفة. ويجـــب أن نتوخـــى الحذر من فرض معايير غريبة تكون غير ملائمة لهؤلاء الناخبين. وعلينا أن نقارن بدقة مقاييس الأداء "الموضوعية" مع آراء الناخبين وقادة المجتمع المحلى فى كل إقليم. وقـــد سبق لنا أن عرفنا من الفصل السابق أن الرضا عن الحكومة اختلف إلى حد بعيد مـــن إقليم إلى إقليم. وقبل إصدار أحكام على نوعية الحكم فى الأقاليم المختلفـــة، علينـــا أن نراجع القياسات التى قمنا بها فى مقابل آراء الناس فـــى بولونيـــا وبـــارى، وســـيفيزو وبياترابرتوزا.

وقد تم تنظيم هذا الفصل لإنجاز هذه المهام الأربعة[4]. ونبدأ ببحث كل من المؤشـــرات الاثنى عشر المتنوعة لفعالية الحكومة فى الأقاليم العشرين. وبعد ذلك نستكشف الارتباط بيـــن هذه المقاييس الاثنى عشر، ونتساءل عن مدى ثبات تقييمنا السريع لـــلأداء بمـــرور الوقـــت. وأخيراً، نقارن التقييمات التى قمنا بها، لكل إقليم على حده، مع آراء الناخبين وقادة المجتمـــع المحلى الإيطاليين. وهذه العملية الدقيقة للغاية هى الخطوة الأولى الأساسية للوصول إلى هدفنا وهو فهم النجاح والفشل المؤسسى.

المؤشرات الاثنى عشر للأداء المؤسسى

سنحاول أن نقيّم لكل حكومة إقليمية (١) عمليات السياسات؛ (٢) التصريحات السياسية؛ و(٣) تنفيذ السياسات.

تعتمد فعالية المؤسسة، أولاً وقبل كل شئ، على مدى جودة إدارتها لشئونها الداخلية الأساسية. وبالتالى، يمكننا قياس استقرار جهاز صنع القرار فى المؤسسة، على سبيل المثال، أو فعالية إجراءات وضع الموازنة، أو فعالية نظم المعلومات الإدارية فى المؤسسة[5]. (انظر المؤشرات ١-٣، الصفحات ٨٤-٨٥) وأساساً تطرح هذه المجموعة من القياسات هذا السؤال: مهما يكن ما تفعله هذه المؤسسة من أشياء أخرى، فهل تؤدى عملياتها الداخلية المهمة بسلاسة وفعالية؟

غير أن دراسة أداء الحكومات تعنى دراسة السياسات والبرامج أيضاً. هل الحكومات قادرة على التعرف الفورى على الاحتياجات الاجتماعية واقتراح حلول مبتكرة؟ هل تعكس التشريعات التى تصدرها الحكومات قدرتها على الاستجابة للقضايا المطروحة بأسلوب شامل ومتسق وقادر على الإبداع؟ (انظر المؤشرات ٤-٥، الصفحات ٨٥-٨٨).

وأخيراً، فإن تقييمنا يجب أن يتعدى الكلمات إلى الأفعال. ويجب أن نقيم نجاح تلك الحكومات من خلال قيامها بدورها فى حل المشكلات وتقديم الخدمات. هل نجحت الحكومات الإقليمية فى استخدام الموارد المتاحة لمواجهة احتياجات المجتمع سريع التغير؟ وهل نجحت فى تنفيذ أهداف السياسة التى تعهدت بها ــ إقامة عيادات صحية، بناء مراكز للرعاية النهارية، وهكذا؟ وما مدى كفاءتها فى الاستجابة لمطالب المواطنين الأفراد؟ (انظر المؤشرات ٦-١٢، الصفحات ٨٨-٩٢).

ورغم أن تقييمنا للحكومة يجب أن يقيس الأعمال التى تؤديها، وليس مجرد تصريحاتها إلا أننا يجب أن نتوخى الحذر فلا نعزو إليها الفضل (أو نحملها اللوم) لمسائل خارجة عن سيطرتها[6]. وفى لغة تحليل السياسات، فإننا نريد أن نقيس "المخرجات" وليس "النتائج" ــ الرعاية الصحية بدلاً من معدلات الوفيات؛ السياسة البيئية بدلاً من نوعية الهواء؛ برامج التنمية الاقتصادية بدلاً من أرباح المشروعات التجارية أو الصناعية. إن الصحة ونوعية الهواء والأرباح مهمة بالتأكيد ، ولكن سبب استبعادها من تقييمنا لأداء الحكومة بسيط: فالنتائج الاجتماعية تتأثر بأشياء كثيرة إلى جانب تأثرها بالحكومة: الصحة تعتمد على عوامل

مثل النظام الغذائى ونمط الحياة، وهى أشياء تقع خارج نطاق السيطرة المباشرة لأى حكومة ديمقراطية. ونوعية الهواء تتأثر بالأحوال الجوية، والأنشطة السكانية والصناعة، بالإضافة إلى سياسة الحكومة. والأرباح تمثل المهارة الاستثمارية، واجتهاد العمال، والأحوال الاقتصادية العالمية، وهكذا. وإذا اشتمل تقييمنا لأداء الحكومة على النتائج الاجتماعية نكون قد ارتكبنا "معجزة ماساشوسيتس المضللة": فجزء متواضع فقط من الثناء على الرخاء الذى حدث فى نيو إنجلند فى الثمانينيات من القرن العشرين (وجزء متواضع مشابه من اللوم على الركود اللاحق) كان يرجع فى واقع الأمر إلى حكومة الولاية، على الرغم من خطاب الحملة الانتخابية الرئاسية فى عام ١٩٨٨ المغاير لذلك.

إن عملية تقييم المخرجات نسبياً وكمياً، هى بالطبع مهمة معقدة ومثقلة بالقيم. وأى مقياس لأداء السياسة، لكى يكون مقنعاً، يجب ألا يتأثر إلى حد معقول بالاختلافات فى الأولويات الأساسية. وليس من السهل مقارنة الابتكار، والفعالية، والأهمية الاجتماعية لبرنامج منح دراسية مثلاً، مع برنامج للرى. ولكن فى إطار دراستنا، تقل هذه الصعوبات إلى درجة يمكن التعامل معها. وعلى وجه العموم، تم التأكيد على نفس الموضوعات فى مقابلاتنا مع صناع السياسة وقادة المجتمع المحلى فى جميع أرجاء إيطاليا. ورغم أن درجة الأهمية بالنسبة لمشكلات معينة تختلف من إقليم إلى آخر، إلا أن الحكومات الإقليمية فى سنواتها المبكرة تصدت لقضايا مماثلة مثل الصحة العامة، والتعليم المهنى، والأشغال العامة. غير أنها لم تتصدى لهذه القضايا بنفس القدر من السرعة والشمولية والفعالية والأساليب الإبداعية، لذلك فإن النتائج لم تحظ بنفس القدر من رضا صناع السياسات وناخبيهم أيضاً. وكما لاحظ إكشتاين، "إنه شئ يدعو للسخرية أن نتوقع من الحكومة أن تحقق أهدافاً لا تريد أن تحققها، ولكن من المعقول بالتأكيد أن نتوقع منها أن تسعى وراء الأهداف التى هى فى الواقع أفضليات قوية بالنسبة لها"[7].

يعتمد تقييمنا التفصيلى للنجاح المؤسسى على اثنى عشر مؤشر مختلف، تغطى العمليات الداخلية، والتصريحات السياسية، وتنفيذ السياسات فى قطاعات السياسة العديدة والمتنوعة. وفى أغلب الأحوال، فقد استخلصنا هذه المقاييس من الفترة من عام ١٩٧٨ وحتى عام ١٩٨٥، أى بعد قانون الإصلاح رقم ٣٨٢ لعام ١٩٧٦، والقرارات ٦١٦ لعام ١٩٧٧ التى فوضت جميع الأقاليم فى قدر كبير من السلطات وخصصت لها اعتمادات مالية كبيرة. وهذه الفترة تشمل معظم الهيئات التشريعية الثانية وجميع الهيئات التشريعية الثالثة للمؤسسات

الجديدة. إن بعض مؤشراتنا كمية بشكل دقيق، رغم أن ارتباطها بالنتائج الجوهرية غير مباشر. ورغم أن القياس الكمى لمؤشرات أخرى أقل دقة إلا أنها ذات صلة وثيقة بالأداء المؤسسى. ولن تكفى أى وسيلة قياس مفردة، إذا استخدمت بمعزل عن غيرها، لإعطاء تقدير منصف للأقاليم. ولكن يمكن لهذه المؤشرات كمجموعة أن تدعم التقييم واسع النطاق للنجاح والفشل المؤسسى.

وسوف نبدأ بثلاثة مقاييس لعمليات السياسيات والعمليات الداخلية: استقرار مجلس الوزراء، إعداد الموازنة فى موعدها، والخدمات الإحصائية والمعلوماتية.

١ - *استقرار مجلس الوزراء*

كما هو الحال مع الحكومة المركزية فى إيطاليا، فإن كل حكومة إقليمية يرأسها مجلس وزراء يتعين عليه الحفاظ على تأييد الأغلبية فى السلطة التشريعية. وقد كان لبعض الأقاليم وزارات مستقرة للغاية ولذلك استطاعت، من حيث المبدأ، أن تنتهج خطاً سياسياً متماسكاً. وعلى العكس، فقد وجدت أقاليم أخرى أنه من الصعب تكوين ائتلاف ومن الأصعب أن يظل متماسكاً. ومقياسنا هنا هى عدد الوزارات المختلفة التى تم تشكيلها فى كل إقليم خلال الدورة التشريعية ١٩٧٥- ١٩٨٠ و ١٩٨٠-١٩٨٥. وطبقاً لهذا المقياس يتراوح التقدير ما بين وزارتين فى عشرة سنوات فى ترنتينو ـ ألتو أديجه وأومبريا إلى تسع وزارات فى عشرة سنوات فى صقلية وسردينيا وكامبانيا[8]. ورغم أن هذا المقياس هو أبسط مؤشرات الأداء التى استخدمناها، فقد اتضح أنه من أقوى المقاييس.

٢ - *إعداد الموازنة فى موعدها*

بدءاً من عام ١٩٧٢، كان من المفترض أن تستكمل جميع الأقاليم إجراءات موازناتها السنوية بحلول أول يناير، وهو بداية السنة المالية. وفى الواقع لم يحقق أى من الأقاليم هذا الهدف، وفى أوائل الثمانينيات من القرن العشرين كان التأخير فى دورة وضع الموازنة الوطنية، والخارج عن سيطرة الأقاليم، عائقاً واجههم جميعاً. ولكن متوسط هذا التأخير كان يختلف

إلى حد بعيد من إقليم لإقليم. ومقياسنا هنا هو ببساطة: خلال الفترة من ١٩٧٩–١٩٨٥، متى وافق المجلس الإقليمي فى المتوسط فعلياً على الموازنة؟ لقد اختلفت التقديرات من ٢٧ يناير فى المتوسط (عدة أسابيع متأخرة) فى فريولى ـ فينيتسيا جيوليا إلى ٧ أغسطس فى كلابريا (عندما كان ثلثا السنة المالية تقريباً قد انقضى)[9].

٣- الخدمات الإحصائية والمعلوماتية

إذا تساوت المتغيرات الأخرى، فإن الحكومة التى لديها معلومات أفضل عن ناخبيها ومشكلاتهم يمكن أن تستجيب بفعالية أكثر. ولذلك تم ترتيب كل الأقاليم العشرين طبقا لحجم التسهيلات الإحصائية والمعلوماتية فى الإقليم. وكانت هناك ستة أقاليم فى أدنى التقدير إذ لم يكن لديها مثل هذه التسهيلات على الاطلاق ـ ابروتسى، كلابريا، كامبانيا، ماركا، موليزى، بوليا، وصقلية. وكانت هناك خمسة أقاليم على القمة ـ إميليا ـ رومانيا، وفريولى ـ فينيتسيا جيوليا، لازيو، لمبارديا، وتسكانيا ـ والتى امتلكت خدمات معلوماتية مجهزة تجهيزا جيدا، وتشمل محطات ميدانية وتسهيلات لجمع البيانات الأصلية، والمعالجة الإحصائية، والتحليل بالكمبيوتر[10].

وبعد ذلك قادنا بحثنا إلى أبعد من طرق قياس "العمليات" وبدأ فى استكشاف محتوى القرارات السياسية. والمقياسان التاليان مبنيان على أساس دراسة شاملة للتشريع الإقليمى.

٤- تشريعات الإصلاح

لقد قمنا بدراسة التشريعات الكاملة لكل إقليم والتى صدرت خلال الفترة من عام ١٩٧٨ إلى عام ١٩٨٤ فى ثلاثة مجالات مختلفة للسياسيات ـ التنمية الاقتصادية، والتخطيط الإقليمى والبيئى، والخدمات الاجتماعية. وقد تراوحت موضوعات هذه المجموعة الشاملة من القوانين بين تقسيم المناطق الحضرية والغسيل الكلوى إلى التدريب أثناء الخدمة للأخصائيين الاجتماعيين والمراكز الإقليمية للبحوث الصناعية والتسويق. وقد استخدم التحليل الذى أجريناه ثلاثة معايير رئيسية للتقييم:

- *شمولية* التشريع، أى إلى أى مدى تصدت هذه المجموعة من القوانين الإقليمية التى صدرت خلال هذه الفترة لمدى واسع أو محدود من الاحتياجات الاجتماعية.
- *ترابط* التشريع، أى إلى أى مدى تم تنسيق المبادرات التشريعية المختلفة واتساقها داخليا؛ فعلى سبيل المثال، برنامج معونة للمشروعات الصغيرة تم التنسيق بينه وبين التدريب الوظيفى ومشروعات البنية التحتية كان تقديره أعلى من مشروع (كما يقول الإيطاليون) "يغدق" المنح جزافا عبر الإقليم دون تمييز.
- *إبداعية* التشريع، أى إلى أى مدى ساعد التشريع على التعرف على الاحتياجات الجديدة، وقام بالتجريب على الخدمات الجديدة، أو إنشاء حوافز لأنواع جديدة من المبادرات الخاصة.

وقد تم إعطاء درجات لكل إقليم على مقياس من ١ إلى ٥ فى كل واحد من قطاعات السياسة الثلاث. وقد تراوح مجموع الدرجات بين ١٥ لإميليا ــ رومانيا والتى تمثل أداء "ممتازا" فى جميع القطاعات الثلاثة، و ٣ لكلابريا وموليزى، والتى تمثل أداء ضعيفا فى القطاعات الثلاث. وعلى الرغم من أن هذه التقييمات التشريعية أكثر انطباعية إلى حد ما وأقل دقة من المقاييس السابقة، إلا أنها تعكس تقييما دقيقا لمحتوى السياسة الإقليمية، و(كما سنرى لاحقا) اتضح أنها تعكس بدقة تقييمات المواطنين فى كل إقليم. ويبدو أن المعايير التى استخدمناها لتقييم تشريعات الإصلاح لاتختلف كثيرا من الناحية العملية عن المعايير التى يستخدمها الناخبون الإيطاليون[11].

٥- *إبداعية التشريع*

فى إيطاليا، كما فى الولايات المتحدة، تتجه كثير من الأفكار التشريعية إلى الانتشار عبر الحكومات تحت القومية، بوصفها إبداعات جذابة قدمها مجلس متقدم نسبيا وتقوم الأقاليم الأقل تقدما بالأخذ بها وإصدارها[12]. وقد درسنا اثنى عشر موضوعا مختلفا صدرت بشأنها قوانين متماثلة فى العديد من الأقاليم: تلوث الهواء والماء، تطوير مصائد الأسماك، حماية المستهلك، عيادات الطب الوقائى، تنظيم التعدين المكشوف، تصنيف الفنادق، وحماية الحياة البرية،

وغيرها. ورغم الاختلاف فى الاحتياجات والأولويات المحلية، كانت أقاليم معينة رائدة أو بطيئة بصورة ثابتة فى كل هذه الموضوعات تقريباً مع ثلاثة أو أربعة استثناءات فقط. (الرواد والمتباطئون فى موضوع رعاية الصحة العقلية، والمشرفون على شكاوى المواطنين ومتابعتها (ombudsmen) فى الإقليم، ونشر الخدمات التطوعية لم تتوافق مع النمط العام. والجدول ٣-١ يبين القائمة الكاملة للقوانين النموذجية) [13]. والمقياس الذى استخدمناه هنا هو: فى المتوسط، وفى هذه المجالات الاثنى عشر، كم من الوقت مضى بين ظهور قانون نموذجى لأول مرة وبين قيام إقليم ما باختياره؟ والإقليم الذى كان رائداً فى إصدار قانون ما تسجل له ١٠٠ نقطة، بينما الإقليم الذى لم يأخذ بهذا القانون مطلقاً يسجل له صفر [14]. كان متوسط النقاط المسجلة للأقاليم يتراوح بين ٧٤ لإميليا ـ رومانيا و ٤ لكلابريا، والواقع أن قانوناً واحداً فقط من بين هذه القوانين النموذجية الاثنى عشرة لم يصدر فى كلابريا، فى حين أن إميليا ـ رومانيا قد أصدرت كل القوانين الاثنى عشر وكانت الإقليم الرائد لخمسة من الاثنى عشر قانوناً.

الجدول ٣-١

تقييم الإبداع التشريعى

محتوى القانون النموذجى	*تشبع العامل*
تنظيم التعدين المكشوف	,٨١٢
تطوير مصائد الأسماك	,٨٠٦
مكافحة تلوث الهواء/ الماء	,٧٧٦
تصنيف الفنادق	,٧٥٦
عيادات الطب الوقائى	,٧١٨
حماية الحياة البرية	,٦٣٨
ترشيد التجارة	,٦٢٤
حماية المستهلك	,٥٠١
مراقبة سوق العمل	,٤٣٢
نشر الخدمات التطوعية	,٣٩٢
المشرفون على شكاوى المواطنين ومتابعتها فى الإقليم	,٢٢٢
رعاية الصحة العقلية	ـ ,٠٢٦

وبعد ذلك انتقلنا من التصريحات السياسية إلى تنفيذ السياسات. والمؤشرات الستة التالية تقيس قدرة الإقليم على تنفيذ السياسة فى جميع القطاعات الرئيسية لأنشطة الحكومة الإقليمية تقريباً، وتشمل الصحة العامة، والرفاهة الاجتماعية، والتنمية الصناعية والزراعية، والإسكان والسياسة الحضرية. ويمثل المؤشران الأولان من هذه المؤشرات تقديم الخدمة المباشرة؛ والمؤشر التالى يمثل مجموعة الأدوات السياسية التى يستخدمها كل إقليم؛ وأخيراً ثلاثة مؤشرات تركز على مدى فعالية الحكومات الإقليمية فى استخدام الاعتمادات المالية التى تقدمها لهم الحكومة المركزية ("القدرة على الإنفاق").

وقد لا تكون القدرة على الإنفاق مؤشراً ملائماً للأداء المؤسسى فى جميع الظروف. ولكن، فى هذه الحالات الثلاث (الزراعة والصحة والإسكان)، كانت الحاجة إلى استثمارات إضافية مقبولة على نطاق واسع، وكان تمويل التكاليف كاملة متاحاً بسهولة لكل إقليم من السلطات المركزية. ومع ذلك تراكمت لدى بعض الحكومات الإقليمية مبالغ هائلة لم تصرف من الاعتمادات (residui passivi)، وذلك لأنها كانت تفتقر إلى القدرة التنظيمية والبنية التحتية الإدارية اللازمة لتحويل مواردها المتزايدة إلى عمل. ومن ناحية أخرى، تمكنت الأقاليم الأكثر كفاءة من إنفاق ما كانت تتمنى أن تنفقه عندما خططت لإنفاقه.

٦- *مراكز الرعاية النهارية*

من أول وأنجح المبادرات السياسية التى شرعت الحكومات الإقليمية الجديدة فى تنفيذها كانت إنشاء مراكز للرعاية النهارية مدعمة من قبل الحكومة؛ ففى عام ١٩٧٧ أتاحت الحكومة المركزية تمويلاً ضخماً لهذا الغرض لكل إقليم، حتى أن "تكلفة الفرصة والفرصة البديلة" للإقليم بالنسبة لهذا البرنامج كانت لا تذكر. وبحلول عام ١٩٨٣، أى بعد ذلك بست سنوات، كان عدد من الأقاليم قد أنشأ شبكات واسعة لمراكز الرعاية النهارية، إلا أن أقاليم أخرى لم تحرز أى تقدم فعلى. ومقياسنا هنا هو عدد مراكز الرعاية النهارية المدعمة من الأقاليم والتى بدأت العمل بحلول شهر ديسمبر عام ١٩٨٣، وهى مقننة على أساس عدد السكان من الأطفال من عمر يوم إلى أربع سنوات[15]. وهذا المقياس يقدم مؤشراً واضحاً غير عادى لقدرة الإقليم على تنفيذ السياسة عند مستوى القاعدة الشعبية، فى حالة وجود تمويل خارجى مضمون. وقد

تراوحت النقاط من مركز واحد لكل ٤٠٠ طفل فى إميليا ــ رومانيا إلى مركز واحد لكل ١٢٥٦٠ طفلاً فى كامبانيا.

٧- عيادات الأسرة

فى قطاع الصحة كانت عيادة الأسرة (consultorio familiare) هى إحدى التجارب الهامة التى أجازها التشريع الوطنى أصلاً فى عام ١٩٧٤. وأحد المقاييس المفيدة لمعرفة قدرة الإقليم على تنفيذ إصلاح السياسيات هو عدد عيادات الأسرة، مقننة على أساس عدد سكان الإقليم، والتى بدأت العمل بحلول شهر مايو عام ١٩٧٨. وفى هذا التاريخ، كان هناك عيادة أسرة واحدة لكل ١٥٠٠٠ مواطن مقيم فى أومبريا (وكانت على قمة ترتيب الأقاليم)؛ وفى بوليا كانت هناك عيادة واحدة فقط لخدمة ٣٨٥٠ ٠٠٠ مواطن وهم عدد سكان هذا الإقليم؛ ولم تؤسس أقاليم ترنتينو ــ ألتو اديجه، ومولیزی، وفال دی أوستا أى عيادات أسرة على الإطلاق[16].

٨- أدوات السياسة فى مجال الصناعة

فى عام ١٩٧٠، كما أشرنا فى الفصل الثانى، كان الأمل الذى انتشر على نطاق واسع فى أن الحكومات الإقليمية الجديدة يمكن أن تشجع المزيد من التنمية الاقتصادية السريعة، أحد الدوافع الهامة للإصلاح المؤسسى. وعندما أصبحت الاعتمادات المالية متاحة فيما بعد، أصدرت بعض الأقاليم ببساطة شيكات لدعم بعض المؤسسات التجارية مالياً، غالباً كنوع من الرعاية. ولكن الأقاليم الأخرى الأكثر تقدماً، قدمت دعماً للبنية التحتية، وأدخلت تحسينات على الخدمات العامة، وشجعت الشراكات بين القطاعين العام والخاص[17]. وأحد المقاييس البسيطة لمدى تقدم كل إقليم فى مجال السياسة الصناعية يمكن حسابه بالتعرف على أى من مجموعة الأدوات المحتملة التالية للسياسة الصناعية قام الإقليم بتنفيذها فعلياً:

- خطة التنمية الاقتصادية الإقليمية
- خطة استخدامات الأراضى الإقليمية
- المجمعات الصناعية

- الوكالات المالية لتنمية الإقليم
- التنمية الصناعية واتحادات التسويق
- برامج التدريب الوظيفى

وكان عدد قليل من الأقاليم، مثل فريولى ــ فينيتسيا جيوليا، قد استخدم كل هذه الأدوات الستة بدءاً من عام ١٩٨٤. أما كلابريا، فى الطرف الآخر، فقد جربت اثنتين منهما فقط[18].

٩- القدرة على الإنفاق فى مجال الزراعة

فى عام ١٩٧٧ خصصت الحكومة المركزية مبالغ كبيرة لكل إقليم (بإجمالى حوالى ٤٠٠ مليون دولار) للاستثمار فى الزراعة، وتشمل الرى، وإعادة التحريج، وتربية المواشى، والبستنة، وزراعة الكروم. وقد استخدمت لازيو، على سبيل المثال، حصتها من التمويل الوطنى لتحسين انتاج النبيذ من نوع فراسكاتى Frascati . ومن ناحية أخرى، فإن الانغلاق السياسى وعدم الكفاءة الإدارية منعت العديد من الأقاليم من إنفاق أى من التمويل المتاح على الإطلاق، حتى رغم أنه تصادف أن ذلك كان فى الأقاليم التى تعتبر الزراعة فيها حاسمة اقتصادياً. ويمكن قياس قدرة الأقاليم على تنفيذ مبادرات السياسات فى هذا القطاع الاقتصادى المهم بالجزء الذى انفقه الإقليم بالفعل من الاعتمادات المالية المخصصة له كما كان مخططاً خلال السنوات الثلاثة التالية (١٩٧٨-١٩٨٠). وقد تراوح الإنفاق بين ٩٧ فى المائة فى فال دى اوستا إلى صفر فى المائة فى كلابريا وموليزى[19].

١٠- نفقات الوحدة الصحية المحلية

كانت أهم المسئوليات التى أصبحت لامركزية مالياً فى الأقاليم بعد عام ١٩٧٧ هى الخدمات الوطنية للصحة، وتشمل المستشفيات، والعيادات، والتأمين الصحى. وكانت "الوحدة الصحية المحلية" *(Unità Sanitaria Locale)* هى التجديد التنظيمى الأساسى لتحقيق هذه المسئوليات الجديدة، طبقاً للتشريع الوطنى لعام ١٩٧٨. وأحد طرق قياس استعداد كل إقليم لتحقيق مسئولياته فى هذا المجال هو نفقات الوحدة الصحية المحلية لكل فرد، بدءاً من عام ١٩٨٣، أى بعد خمس سنوات من سن التشريع الوطنى. (ومرة أخرى، قدمت السلطات المركزية

التمويل الكامل للخدمات الصحية. ولما كانت نفقات الوحدة الصحية المحلية مرتبطة *سلبياً* بمقاييس المراضة ووفيات الأطفال، فإن النتائج ليست قابلة لتبريرها على أن الأقاليم ذات النفقات المنخفضة تقل حاجتها إلى الخدمات الصحية العامة). والنقاط التى حصلت عليها الأقاليم طبقاً لهذا المقياس تراوحت من تسكانيا، التى انفقت ٣٤ فى المائة أكثر من المتوسط الوطنى، إلى صقلية وبازيليكاتا، والتى انفقت كل منهما ٢٥ فى المائة أقل من المتوسط الوطنى[20].

١١ ــ الإسكان والتنمية الحضرية

لقد أظهرت المسوح الميدانية التى قمنا بها أن الإسكان كان من الأولويات الأولى والمتزايدة للمسئولين الإقليميين فى جميع أرجاء إيطاليا، وخاصة فى الثمانينيات من القرن العشرين. وبدءاً من عام١٩٧١، وخاصة بعد عام ١٩٧٨، قدمت الحكومة المركزية تمويلاً وافراً لكل إقليم لتقديم دعم مالى للإسكان (سواء الملكية العامة أو الخاصة)، وإصلاح المساكن، والحصول على الأراضى للتنمية الحضرية. وقد طلب من الأقاليم إعداد برامج للإسكان لمدة أربع سنوات ووضع معايير لتخصيص الاعتمادات المالية. وقد جمعنا بيانات عن الأعوام ١٩٧٩، ١٩٨١، ١٩٨٥و١٩٨٧ حول إمكانية استخدام الأقاليم لهذه الاعتمادات المالية، وتم قياسها بالجزء من التمويل الذى خصصته السلطات المركزية والذى أنفقه الإقليم فعلياً. (وبهذا المعنى القدرة على الإنفاق مرتبطة *إيجابياً* بالمقاييس السابقة لنوعية الإسكان، الأمر الذى استدعى استبعاد احتمال تفسير بطء الإنفاق بأنه يعكس فقط قلة الاحتياجات). ويتراوح المقياس المركب الذى يغطى الأربع سنوات، فى المتوسط، بين ٦٧ فى المائة فى إميليا ــ رومانيا و ٣٢ فى المائة فى صقلية وكامبانيا[21].

وجميع قياساتنا للأداء حتى الآن كانت من منظور صانع السياسة: ما مدى فعالية عملية إعداد الموازنة؟ ما مدى ابداعية التشريع؟ كم عدد مراكز الرعاية النهارية أو عيادات الأسرة أو القروض الزراعية التى قدمت؟ أما الشئ الذى اغفله تحليلنا حتى الآن فهو تقييم الحكومة الإقليمية من منظور المواطن الذى يعانى من مشكلة ما.

١٢ - استجابة الجهاز الإدارى للإقليم

من أجل تقييم سرعة استجابة الحكومة "على مستوى رجل الشارع"، قمنا بإعداد تجربة خادعة إلى حد ما، ولكنها غير ضارة وغنية بالمعلومات المفيدة[22]؛ ففى يناير عام ١٩٨٣ اتصل زملاؤنا الإيطاليون بالأجهزة الإدارية فى كل الأقاليم، وطلبوا معلومات عن ثلاث مشكلات محددة (ولكنها كانت مشكلات مختلقة):

- تم توجيه سؤال للإدارة الصحية عن إجراءات رد قيمة فاتورة طبية صرفت أثناء وجود المستعلم فى أجازة فى الخارج.
- تم توجيه سؤال لإدارة التعليم المهنى عن تسهيلات التدريب الوظيفى "لأخ" على وشك إنهاء الصف قبل الأخير فى المدرسة الثانوية.
- تم توجيه سؤال للإدارة الزراعية، بالنيابة عن "صديق للمزارع"، بخصوص معلومات عن القروض والإعانات التى تمنحها الإدارة للمحاصيل التجريبية.

وقد أرسلت الطلبات المبدئية بالبريد، وتم تقييم الردود من ناحية سرعة الاستجابة، والوضوح، وشمولية الرد. وإذا لم يصل الرد فى الوقت المناسب، كانت المتابعة تتم عن طريق التليفون والزيارات الشخصية (عند الضرورة). وفى كلتا الحالتين، تم تقييم نوعية وسرعة الاستجابة. وقد مكنتنا هذه التجربة من تكوين مؤشر مركب للاستجابة من ثلاث وكالات مهمة، قابلة للمقارنة فى جميع الأقاليم العشرين[23]. وفى الأقاليم الأكثر كفاءة (إميليا ــ رومانيا وفال دى اوستا)، تلقينا ردوداً كاملة على اثنين من الاستفسارات الثلاث خلال أسبوع من إرسال خطابنا المبدئى، أما الاستفسار الثالث فقد احتاج إلى مكالمة تليفونية واحدة. وفى الأقاليم الأقل كفاءة (كلابريا، وكامبانيا، وصقلية)، لم نتلق أى رد على أى من الاستفسارات المرسلة بالبريد، وقد احتاج اثنتين من الطلبات الثلاث إلى عدة أسابيع، ومكالمات تليفونية كثيرة، وزيارة شخصية للوفاء بالغرض.

تماسك وثبات مؤشر الأداء المؤسسى

تسعى قائمة المؤشرات الإثنى عشر التى أعددناها إلى توضيح تنوع الأشـياء التـى تؤديـها الحكومات الحديثة لمواطنيها ومن أجلهم. ولقد أظهرت تلك المؤشرات اختلافات واضحة فـى مستويات الأداء، بصفة مطلقة: فالحكومات الإقليمية أكثر استقراراً فى أحد الأقـاليم بخمسـة أمثال ما هى عليه فى إقليم آخر؛ الموازنات تأخرت ثلاثة أسابيع فى أحد الأقـاليم، وسـبعة أشهر فى إقليم آخر؛ مراكز الرعاية النهارية وعيادات الأسرة والقروض الزراعية والإسـكان المدعم كانت متاحة أكثر فى أحد الأقاليم عن إقليم آخر (رغم الحصول على تمويل متسـاو)؛ استفسارات المواطنين تم الرد عليها بسرعة فى بعض الأقاليم ولم تجد أى رد مطلقا فى أقاليم أخرى.

ومع ذلك، بدأنا هذا البحث ونحن متشككون من أن مثل هذه المؤشرات المستقلة لـلأداء المؤسسى يمكن أن تترابط معا، فى ظل ضعف طرق القياس، والاختلافات فى الأولويات بين الأقاليم، والتأثيرات المتعددة على أى نشاط منفرد للمؤسسة. فعلى سـبيل المثـال، رغـم أن انهيار حكومة إقليمية قد يدل نمطياً على عدم الاستقرار المؤسسى، إلا أنه قد يكـون أيضـاً بسبب وفاة فجائية لشخصية رئيسية. وقد استنتجنا أن الإبداع التشريعى قد يكون منفصلاً تماماً عن المتابعة الإدارية. أو ربما تعطى بعض الأقاليم اهتماماً خاصاً للإسكان، فى حين تكـرس أقاليم أخرى جهودها للزراعة. ولعل فشل إقليم ما فى بناء مراكز للرعاية النهارية أو عيادات للأسرة يعكس الخيارات الايديولوجية، وليس عدم الكفاءة الإدارية. ولا يسـتطيع أى مؤشـر وحده أن يتبين كل الاختلافات فى النجاح المؤسسى بدقة تامة، وقد يكون النجـاح فـى أحـد الأبعاد غير مرتبط تماماً بالنجاح فى الأبعاد الأخرى.

وفى ظل هذه الخلفية، شعرنا بالرضا عندما اكتشفنا (كما يبين الملحق ج) اتساقاً مدهشـاً للغاية بين مؤشراتنا الإثنى عشر المختلفة للأداء المؤسسى[24]؛ فالأقاليم التى لديـها حكومـات مستقرة، وتعتمد الموازانات فى الوقت المحدد، وتنفق الاعتمادات المالية حسب الخطة، وتكون رائدة فى وضع تشريعات جديدة هى، فى أغلب الأحوال، نفس الأقاليم التـى تقـدم مراكـز للرعاية النهارية وعيادات للأسرة، وتضع خططاً شاملة للتنمية الحضرية، وتقـدم قروضـاً للمزارعين، وترد على البريد بسرعة. وقد وضعنا ملخصاً لمؤشر الأداء المؤسسـى، علـى أساس هذه المؤشرات الإثنى عشر. والجدول ٣-٢ يقدم القائمة الكاملة للمؤشرات ويبين كيف يرتبط كل منها بهذا المؤشر المختصر.

إن العلاقات المتبادلة بين هذه المقاييس للأداء المؤسسى أبعد ما تكون عن الكمال؛ فمعظم الأقاليم أفضل فى بعض النواحى عما هى فى نواح أخرى. والنجاح المؤسسى، إذا تم دراسته بدقة، يتعين قياسه بأكثر من بعد واحد. ولكن على وجه العموم فأسلوبنا فى تجميع هذه المؤشرات المختلفة فى مقياس واحد يقلل تأثير الخاصية الفردية لأى مقياس منفرد. والأهم من ذلك، كما تؤكد هذه البيانات أيضاً، أن بعض الأقاليم كان ترتيبها عالياً طبقاً لكل معيار تقريباً، فى حين أن أقاليم أخرى كانت غير ناجحة طبقاً لكل مقياس تقريباً. ومقياسنا المركب شامل ومتسق داخلياً أيضاً.

ما مدى استقرار وثبات هذا التقييم على مر الزمن؟ هل الأداء المؤسسى كما قمنا بقياسه يعتبر أحد سمات الحكومات الإقليمية القادرة على البقاء طويلاً، أم أن الأقاليم تتأرجح عشوائياً بين أوضاعها من سنة إلى أخرى؟

الجدول ٣-٢

مؤشر الأداء المؤسسى،

١٩٧٨-١٩٨٥

مؤشر الأداء	*تشبع العامل*
تشريعات الإصلاح ١٩٧٨-١٩٨٤	,٨٧٤
مراكز الرعاية النهارية، ١٩٨٣	,٨٥١
الإسكان والتنمية الحضرية، ١٩٧٩-١٩٨٧	,٨٠٧
الخدمات الإحصائية والمعلوماتية، ١٩٨١	,٧٩٧
إبداعية التشريع، ١٩٧٨-١٩٨٤	,٧٧٩
استقرار مجلس الوزارة، ١٩٧٥-١٩٨٥[أ]	,٦٨١
عيادات الأسرة، ١٩٧٨	,٦٤٠
استجابة الجهاز الإدارى، ١٩٨٣	,٦٢٥
أدوات السياسة فى مجال الصناعة، ١٩٨٤	,٥٨٠
إعداد الموازنة فى الموعد المحدد ١٩٧٩-١٩٨٥[أ]	,٥٧٧
نفقات الوحدة الصحية المحلية، ١٩٨٣	,٥٤٥
القدرة على الإنفاق في مجال الزراعة، ١٩٧٨-١٩٨٠	,٤٦٨

أ. النقاط التى أعطيت لاستقرار مجلس الوزراء وإعداد الموازنة فى الموعد المحدد قد عكست عن تلك التى جاءت فى النص، بحيث أن الدرجة المطلقة المرتفعة تتوافق مع الأداء المرتفع.

فى السنوات المبكرة من التجربة الإقليمية فى إيطاليا، بعد نهاية الدورة التشريعية الأولى مباشرة، قمنا بتقييم مبدئى لنجاح كل من الأقاليم الخمسة عشر "العادية"[25]. وقد وضع هذا التقييم المبدئى على أساس مؤشرات الأداء القابلة للمقارنة بوجه عام مع تلك التى جاء وصفها فى هذا الفصل، ولكن البيانات الأساسية كانت مأخوذة من الفترة من ١٩٧٠ – ١٩٧٦ ولذلك لم تتطابق مع البيانات التى نقوم بتقييمها هنا. ولم يكن التقييم الأول أيضاً يغطى مجالاً واسعاً كالتقييم الذى بيناه فى هذا الفصل؛ وبخاصة لأن مقاييس تنفيذ السياسات لم تكن متاحة، حيث أن الأقاليم كانت قد بدأت أعمالها للتو.

والشكل ٣-١، الذى يقارن النتائج من هذين التحليلين، يظهر استقراراً ملحوظاً للنجاح النسبى. وفى أغلب الأحوال، فإن الأقاليم التى حصلت على درجات مرتفعة فى التقييم السابق أصبحت على القمة فى التقييم الأخير، المؤشر الكامل للأداء المؤسسى، وبالمثل كان المتباطئون فى التقييم السابق متباطئين فى التقييم الأخير أيضاً. وقد ظهرت استثناءات قليلة لهذا النمط: لمبارديا التى كان ترتيبها من قبل قريباً من القمة، هبطت قليلاً فى التقديرات التالية، فى حين أحرزت بيدمونت تقدماً ملحوظاً. ومع ذلك، فالاستقرار بوجه عام أمر ملحوظ. وبينما قد يثبط هذا الثبات همم الحكومات التى جاء ترتيبها منخفضاً، فإنه مهم من الوجهة النظرية ويبعث على الاطمئنان من الوجهة المنهجية؛ فالاختلافات فى الأداء المؤسسى، كما تم قياسها هنا، مستقرة إلى حد معقول ولذلك تستحق أن نشرحها.

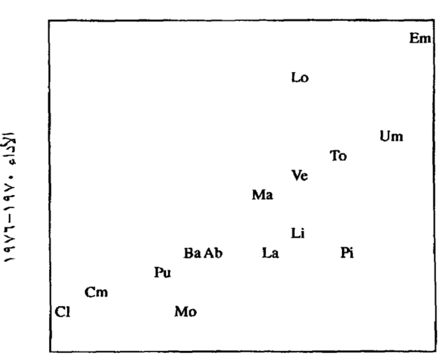
الأداء المؤسسى
وتقييمات الدوائر الانتخابية

يبين هذا المؤشر السريع اختلافات مهمة، ومترابطة فى الأداء المؤسسى. ولكن هل هى متسقة مع التقييمات التى قدمها مؤيدو المؤسسات وناخبوها؟ وهل المقاييس "الموضوعية" للأداء المؤسسى تتفق مع آراء المواطنين الإيطاليين عن حكوماتهم الإقليمية؟ أم أن معايير الحكم على الحكومات خاصية فردية تماما وتؤثر فيها النسبية الثقافية لدرجة تجعل أحكامنا وأحكام الناخبين الإيطاليين وقادة المجتمع المحلى ليس بينها رابط؟[26].

الشكل ٣-١

الأداء المؤسسي، ١٩٧٠ – ١٩٧٦ و ١٩٧٨ – ١٩٨٥

انظر الملحق د لقائمة المختصرات لأسماء الأقاليم المستخدمة في كل أشكال الانتشار في هذا الكتاب.



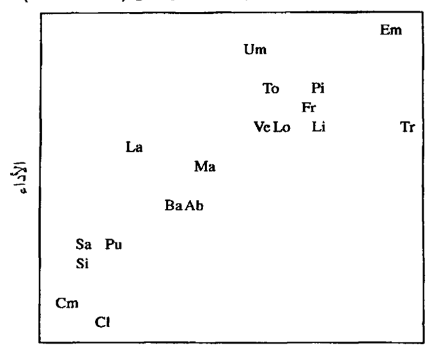
معامل الارتباط ٧٨, = r

إن هذا الاختبار ليس سهلاً، لأن المراقبين داخل أي إقليم ليسوا في وضع جيد يسمح بعمل مقارنات دقيقة مع الحكومات الإقليمية الأخرى، بل ليس مؤكداً أن سكان الأقاليم المختلفة لديهم معايير متشابهة أو حدود (عتبات) متشابهة للرضا.[27] ومن ناحية أخرى، فقد أظهرت مقابلاتنا أن رجال الأعمال، ورؤساء البلديات، وزعماء العمال، والصحفيين، وقادة المجتمع المحلي الآخرين، وعدد لا بأس به من المواطنين العاديين، كانوا يعرفون الكثير عن مواطن القوة والضعف في حكومتهم الإقليمية. وعلاوة على ذلك، نظراً لأن هذه الحكومات من المفترض أن تكون مؤسسات ممثلة، فإن آراء ناخبيها لها أهمية خاصة عند تقييم أدائها.

والحقيقة أن مؤشر الأداء المؤسسي، متوافق للغاية مع التقييمات التي قدمها الجمهور المهتم في الأقاليم ومجموع الناخبين. ودعنا نبدأ بطرح سؤال عن كيفية تقييم الإيطاليين العاديين لحكوماتهم الإقليمية.

الشكل ٣-٢

الأداء المؤسسى (١٩٨٥-١٩٨٧) ورضا المواطنين (١٩٧٧-١٩٨٨)



معامل الارتباط ٨٤, = r

وقد سألنا الإيطاليين ست مرات بين يناير ١٩٧٧ وديسمبر ١٩٨٨، أو كل سنتين تقريباً: "إلى أى مدى أنت راض أو غير راض عن الطريقة التى يُحكم بها هذا الإقليم؟" وعلى الرغم من أن حجم العينة فى الأقاليم الأصغر كان صغيراً للغاية فى أى استطلاع واحد للرأى على نحو لا يمكن معه الحصول على تقييم كامل للآراء يمكن الاعتماد عليه، فإن ترتيب الأقاليم كان مستقراً بوجه عام من سنة إلى أخرى، وبذلك يمكن تجميع استطلاعات الرأى الست حتى نحصل على تقييم واحد عن رضا المواطنين يمكننا الاعتماد عليه بصورة أكبر من إقليم إلى آخر[28].

وعلى ذلك فإننا أصبحنا فى وضع يمكننا من مقارنة تقييمنا "الموضوعى" لأداء الحكومات الإقليمية مع آراء ناخبيها. ويبين لنا الشكل ٣-٢ التوافق الشديد الملحوظ بين المقياسين. ومع وجود حالة واحدة شاذة صغرى، تشمل إقليم ترينتينو ــ التو اديجة "الخاص"، فإن المواطنين فى أقاليم إيطاليا وافقوا تماماً على تقييمنا لتلك الحكومات[29]. وقد اتضح أن الفعالية والاستجابة ــ وهما المعياران الأساسيان للحكومة الديمقراطية ــ مرتبطان ارتباطاً

وثيقاً (على الأقل فى هذه الحالة). والحكومات الإقليمية التى تسن التشريعات المبتكرة، وتنفذ موازناتها حسب الخطة، وتقيم مراكز للرعاية النهارية ، وترد على البريد، وهكذا، هى الأقاليم الأكثر شعبية بين ناخبيها عن تلك الأقاليم التى لا تفعل ذلك[30].

والأداء المؤسسى كما قمنا بقياسه هنا هو، فى الواقع، المؤشر الثابت الوحيد الذى يدلنا على من هم الراضون عن الحكومة الإقليمية ومن هم غير الراضين. وفى استطلاعات الرأى الوطنية الستة التى أجريناها، كان قبول الأنشطة التى تقوم بها الحكومة الإقليمية غير مرتبط *بأى* من الفئات الاجتماعية القياسية؛ فالمتعلمون تعليماً راقياً لا يختلفون عن غير المتعلمين، ولا الأغنياء يختلفون عن الفقراء، ولا أهل الحضر عن أهل الريف، ولا المزارعون أو ربات البيوت عن رجال الأعمال أو العمال من الطبقة الكادحة، ولا الرجال عن النساء، ولا صغار السن عن الكبار[31]. وبمعنى آخر، فقد وجدنا فى الأقاليم التى كانت ناجحة نسبياً بمقاييسنا "الموضوعية"، أن الناس من كل فئات المجتمع كانوا راضين نسبياً، بينما كان معظم الناس فى الأقاليم ذات الأداء المنخفض غير راضين. ويبدو أن هذه الحكومات تختلف بدرجة أقل فيما يتعلق بالمصالح الخاصة التى ترعاها عنها من حيث مدى نجاحها فى خدمة الصالح العام.

ولا عجب فى أن يعبر المؤيدون للحزب الذى يسيطر على الحكومة الإقليمية عن مزيد من الرضا عن أداء الحكومة عن المؤيدين للمعارضة. ولكن الولاء للحزب محدد أقل قوة للرضا من الأداء "الموضوعى" للحكومة. وعلى مدى استطلاعات الرأى الستة التى اجريناها بين عام ١٩٧٧ وعام ١٩٨٨، كان مؤيدو الحزب الحاكم فى الأقاليم ذات الأداء *المنخفض* أقل رضا عن أداء الحكومة الإقليمية عن مؤيدى الحزب *المعارض* فى الأقاليم ذات الأداء *العالى*. وكما يبين الشكل ٣-٣، كان متوسط ٤٢ فى المائة من *المعارضين* للحكومة فى الأقاليم ذات الأداء العالى راضين إلى حد معقول عن أداء الحكومة، فى مقابل ٣٣ فى المائة فقط من *الموالين* للحكومة فى الأقاليم ذات الأداء المنخفض[32]. ومع ضبط الأداء، يحدث الولاء للحزب فرقا بحوالى ١٤ فى المائة من النقاط بالنسبة للرضا، فى حين أن الضبط للولاء الحزبى، يجعل الأداء يحدث فرقا بحوالى ٢٤ فى المائة من النقاط. وبمعنى آخر، كانت الفروق الموضوعية فى الأداء ضعف أهمية الولاء الحزبى تقريبا عند تفسير سبب رضا الناخبين الإيطاليين عن حكوماتهم الإقليمية.

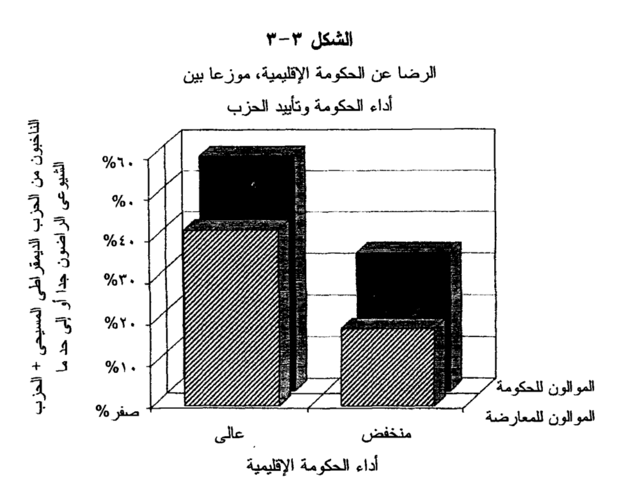
ولكن منظورا آخر لعمليات الحكومات الإقليمية يظهر من استطلاع لرأى قادة المجتمع المحلى الذى أجريناه فى عام ١٩٨٢ على المستوى الوطنى ــ أى رؤساء المقاطعات،

ورؤساء بلديات المدن الكبرى والبلدات الصغيرة، وأصحاب البنوك، وزعماء نقابات العمال، والصحفيين، وممثلى الصناعة، والتجارة، وطبقة الحرفيين، والزراعة وحركة الجمعيات التعاونية. وقد ذكر أكثر من نصف هؤلاء القادة أنهم يجتمعون بانتظام مع المسئولين الإقليميين، وقال ٥٩ فى المائة منهم أن الحكومة الإقليمية كان لها تأثير "مهم جدا" أو "مهم إلى حد ما" على مصالح المنظمة التى يمثلونها. ولذلك، فإن معظم هؤلاء الرجال والنساء لديهم معلومات شخصية ومباشرة يستمدون منها أحكامهم على أداء حكوماتهم الإقليمية.

الشكل ٣-٣

الرضا عن الحكومة الإقليمية، موزعا بين

أداء الحكومة وتأييد الحزب



ويتعامل هؤلاء القادة فى المجتمع المحلى بانتظام مع حكوماتهم الإقليمية، فرؤساء البلديات يسعون للحصول على موافقة على قرارات تقسيم المناطق. ويستعلم قادة المزارعين عن مشروعات الرى. ويناقش رجال الأعمال التخطيط الاقتصادى للإقليم مع المسئولين الإقليميين. ويتشاور زعماء العمال بشأن برامج التدريب الوظيفى. وبذلك استطعنا أن نستخلص من هؤلاء الرجال والنساء تقييمات مفصلة لأنشطة المؤسسة الإقليمية. وكما ورد

فى الفصل الثانى، فقد سألنا عن إمكانية الوصول للمسئولين الإقليميين، وعن التوجهات البرامجية للسياسات الإقليمية، وعن جدوى مشروعات إقليمية معينة، وعن سرعة إنجاز الأجهزة الإدارية الإقليمية لحالات معينة، وعن التنسيق بين الحكومات الإقليمية والمحلية، وعن المؤهلات الفنية والضمير الحى للإداريين الإقليميين. وقد وجه معظم قادة المجتمع المحلى انتقاداً شديداً لعدم قدرة الإقليم على تنفيذ السياسات، رغم أنهم قد وجهوا مزيداً من الثناء للخيارات المتعلقة بالبرامج وإمكانية الوصول للحكومة الجديدة[33].

وقد اتضح أن الأحكام حول هذه النواحى العديدة المتنوعة من الأداء المؤسسى كانت مترابطة بشدة إلى حد ما، بمعنى أن أى حكومة إقليمية كان تقييمها مرضياً باستمرار (أو غير مرض باستمرار) تجاه كل الأوجه الستة المحددة لأداء الحكومة. وقد قيل إن (حكومات) الأقاليم الأكثر ابتكاراً من ناحية البرامج هى أيضاً الأسرع استجابة والأكثر عناية فى الاستماع لمطالب مواطنيها. وقد جمعنا التقييمات المفردة فى مؤشر واحد شامل لتقييمات قادة المجتمع المحلى، كما هو ملخص فى الجدول ٣-٣. وتقدم استجاباتهم مقياساً آخر لكفاءة وفعالية الحكومات الإقليمية.

الجدول ٣-٣

تقييمات قادة المجتمع المحلى للحكومة الإقليمية، ١٩٨٢

أوجه أنشطة الحكومة الإقليمية[أ]	تشبع العامل
جدوى المشروعات الإقليمية	,٧٣٥
الوقت المطلوب لمعالجة أحد القضايا	,٧١٤
التنسيق مع الحكومة المحلية	,٧٠٠
مؤهلات واجتهاد الموظفين	,٦٩٧
الخيارات المتعلقة بالبرامج	,٦٧٦
الانفتاح للتشاور مع منظمتك	,٦٥٧

أ المؤشر المختصر مبنى على أساس الاستجابات للسؤال التالى: "إلى أى مدى أنت راض عن هذه الأوجه الستة لأنشطة الحكومة الإقليمية فى هذا الإقليم؟"

وكان حجم كل عينة إقليمية فى هذا الاستطلاع للرأى صغيرا للغاية، بمتوسط خمسة عشر قائدا فقط لكل إقليم، ولهذا فإن مجموع النقاط لأى إقليم معين قد يشوبه خطأ العينة[34]. ومع ذلك فمن المفيد مقارنة هذه التقييمات، إقليما بإقليم، مع مؤشرنا للأداء المؤسسى. ويبين الشكل ٣-٤ أن الاثنين مترابطان إلى حد كبير، وخاصة إذا أخذنا فى الاعتبار تأثير الضعف الناتج من صغر حجم العينة. وتقييمنا للأداء المؤسسى يتوافق بوجه عام مع آراء الناس الذين يتعاملون مع تلك الحكومات يوميا[35].

والارتباط الوثيق بين تقييمنا غير الشخصى، "الموضوعى" لتلك الحكومات وبين التقييم الذى قدمه ناخبوها ليس فقط مرض منهجيا، بل إنه يؤكد أيضا على مخاطر النسبية الثقافية *الزائدة* بالإضافة إلى مخاطر ما يسمى بمنهج "التفضيل الظاهر" لكل ما يصدر عن الحكومة: الافتراض بأن الناس يحصلون على نوع الحكومة التى يريدونها. ويقال فى بعض الأحيان أن الحكومة فى بعض أنحاء إيطاليا ــ وفى أنحاء أخرى كثيرة من العالم، فى هذا الصدد ــ هى حكومة كسولة، وغير كفء، وفاسدة "لأن الناس يفضلونها هكذا." والشكلان ٣-٢ و ٣-٤ دليل قوى على عكس ذلك. ويدرك الناس فى كل مكان، وفى إيطاليا على الأقل، الفرق بين الحكومة الجيدة والحكومة السيئة، وذلك باستخدام نفس المعايير الأساسية للفعالية، والإبداعية، والترابط، والاستجابة، والإنجاز العملى. فهم يحبون الحكومة الجيدة، ويكرهون الحكومة السيئة. وهذا لا يعنى، بالطبع، أن الجميع يوافقون على ماهية الأولويات السياسية التى يجب السعى لتحقيقها أو كيفية تنفيذ هذه السياسات، أو أن هناك "أسلوب واحد أفضل" لممارسة السلطة أو أن الحكم يمكن أن يختزل إلى تقنية. ومعنى ذلك أن الفرق بين الأفضل والأسوأ يلقى التقدير على نطاق واسع.

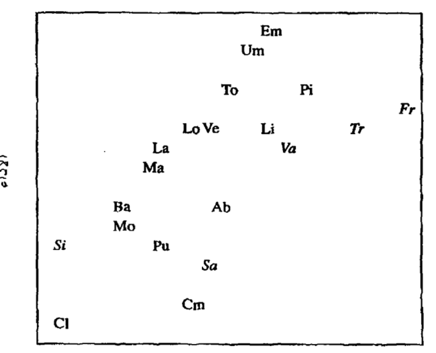
الخاتمة

ماذا تعلمنا من هذا الفصل؟ عرفنا أن بعض الحكومات الإقليمية كانت أنجح من غيرها باستمرار ــ أكثر كفاءة فى عملياتها الداخلية، وأكثر إبداعية فى مبادراتها السياسية، وأكثر فعالية فى تنفيذ هذه المبادرات. وقد ظلت هذه الاختلافات فى الأداء مستقرة لأكثر من عشر سنوات. وهى معترف بها على نطاق واسع من قبل ناخبى الحكومات الإقليمية، المواطنين العاديين وقادة المجتمع المحلى على حد سواء.

وتمارس السلطة بشكل أفضل فى بعض الأماكن عن غيرها، حتى عندما كانت للحكومات المعنية بنية متماثلة وموارد قانونية ومالية متكافئة[36]. وعلاوة على ذلك، فإن

الشكل ٣-٤

الأداء المؤسسى (١٩٧٨-١٩٨٥) ورضا قادة المجتمع المحلى (١٩٨٢)



رضا قادة المجتمع المحلى
معامل الارتباط: ٦٦, =r

الأقاليم *العادية* فقط: ٧٧, =r
الأقاليم *الخاصة* فقط: ٨٤, =r
الأقاليم الخاصة مكتوبة ببنط مائل

الفعالية المؤسسية العامة هى التى تختلف باستمرار بين إقليم وآخر، وليس مجرد ما إذا كانت إحدى الحكومات لديها برنامج متفوق للرعاية النهارية هذا العام أو مخطط موازنة أكثر كفاءة.

وإذا كان الأمر كذلك، فإن واحدة من أكثر الأولويات إلحاحا بالنسبة لعلماء السياسة، وأيضا بالنسبة للمواطنين المهتمين، هى أن يفهموا السبب. ومما لا شك فيه أن بعض المصالح تخدمها الأنشطة التى صنفناها بالأداء الضعيف؛ فضعف تقسيم المناطق، على سبيل المثال، قد يكون لصالح شركات التشييد ومستثمرى الأراضى. ومع ذلك، فالحكومة الأفضل ــ الحكومة التى تخدم مصالح معظم الناس معظم الوقت ــ يمكن التعرف عليها. وبعض هذه المؤسسات الجديدة يؤدى عمله جيدا، فى حين أن البعض الآخر لا يكون كذلك. ما الذى يفسر هذه الاختلافات فى الأداء المؤسسى؟ هذا هو السؤال الذى سننتقل إليه فى الفصل التالى.

شرح الأداء المؤسسى

من الأفضل أن نبدأ رحلة الاستكشاف بخريطة. والشكل ٤-١ يبين مستوى الأداء المؤسسى فى كل من الأقاليم العشرين فى إيطاليا. وأكثر ما يلفت النظر فى هذه الخريطة هو التدرج الشديد الواضح بين الشمال والجنوب. ورغم أن العلاقة بين خط العرض والأداء المؤسسى ليست مطلقة، فإن الحكومات الإقليمية فى الشمال كمجموعة كانت أكثر نجاحاً من نظيراتها فى الجنوب. ومن المؤكد أن هذا الاكتشاف شئ متوقع. فكما جاء الوصف فى آلاف الكتيبات السياحية، "إن الجنوب مختلف".

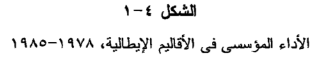
وسوف تحين لنا فرصة للعودة إلى هذا الاختلاف الواضح بين الشمال والجنوب فى الفصلين الخامس والسادس. ولكن إذا كان هدفنا ليس مجرد الوصف، ولكن محاولة الفهم، فإن هذه الملاحظة ما هى إلا إعادة صياغة لمشكلتنا. ما هو الشئ الذى يفرق بين الأقاليم الناجحة فى الشمال وبين الأقاليم غير الناجحة فى الجنوب، وبين الأكثر والأقل نجاحاً داخل كل قسم؟ وكما أشرنا فى الفصل الأول، سوف نركز هنا على احتمالين رئيسيين:

- الحداثة الاجتماعية الاقتصادية، أى، نتائج الثورة الصناعية.
- "المجتمع المدنى"، أى أنماط المشاركة المدنية والتضامن الاجتماعى.

وفى نهاية هذا الفصل، سنبحث أيضاً وباختصار العديد من التفسيرات الأخرى المعقولة ظاهرياً، والتى سوف يتضح أنها أقل إقناعاً.

الحداثة الاجتماعية الاقتصادية

إن أهم التطورات الاجتماعية والاقتصادية التى حدثت فى المجتمع الغربى فى القرون العديدة الماضية كانت الثورة الصناعية وعواقبها، هذا الحد الفاصل الضخم فى تاريخ البشرية الذى



الشكل ٤-١

الأداء المؤسسى فى الأقاليم الإيطالية، ١٩٧٨-١٩٨٥



انبهر به واضعو النظريات الاجتماعية، الماركسيين وغير الماركسيين على حد سواء، لأكثر من مائة عام؛ فقد انتقلت جموع غفيرة من السكان من الأراضى إلى المصنع، وارتفعت مستويات المعيشة إلى حد لا يمكن تصديقه، وتغير هيكل الطبقات الاجتماعية، وزادت مكونات رأس المال، المادية والبشرية على حد سواء، زيادة كبيرة. كما ارتفعت مستويات التعليم ومستوى الصحة العامة، وتضاعفت القدرات الاقتصادية والتكنولوجية.

وقد جادل علماء الاجتماع السياسى منذ زمن بأن الاحتمالات المستقبلية لحكومة ديمقراطية مستقرة تعتمد على هذا التحول الاجتماعى والاقتصادى. ومن الناحية التجريبية، ليس هناك إلا تعميمات قليلة راسخة أكثر من كون الديمقراطية الفعالة مرتبطة بالتحديث الاجتماعى الاقتصادى[1]. وقد ذكر كينيث بولن وروبرت جاكمان، على سبيل المثال، بعد مراجعة حالات الديمقراطيات الناجحة فى جميع أنحاء العالم، أن "مستوى التنمية الاقتصادية له تأثير واضح على الديمقراطية السياسية، حتى عندما تؤخذ العوامل غير الاقتصادية فى

الاعتبار... إجمالى الناتج القومى هو المتغير السائد الذى يوضح ذلك"[2]. الثراء يخفف الأعباء، الخاصة والعامة، ويسهل التكيف الاجتماعى. والتعليم يزيد عدد المهنيين المدربين، بالإضافة إلى رفع مستوى ثقافة المواطنين. والنمو الاقتصادى يوسع الطبقة المتوسطة، والتى يعتقد منذ زمن أنها عماد الديمقراطية المستقرة الفعالة. وبعد دراسة حالات نجاح وفشل الحكومات الحضرية حول العالم، انتهى روبرت س. فرايد وفرانسين رابينوفتش إلى أن "من بين جميع النظريات التى تفسر الاختلافات فى الأداء، فإن أقواها هى التحديث"[3].

وقد حدث معظم هذا التحول فى إيطاليا خلال الجيل الماضى، رغم أنه قد بدأ فى نهاية القرن التاسع عشر. وقد أثر التغيير فى جميع أنحاء شبه جزيرة إيطاليا ولكن، كما تذكرنا رحلتنا من سيفيزو بعد الصناعية إلى بياترابرتوزا ما قبل الصناعية، الشمال أكثر تقدماً بكثير من الجنوب. ومن الصعب أن نصدق أن هذا التباين الشديد فى مستويات الثراء والحداثة الاقتصادية ليس جانباً مهماً لتفسير الاختلافات التى اكتشفناها فى أداء الحكومات الإقليمية — وربما كان أيضاً التفسير الوحيد.

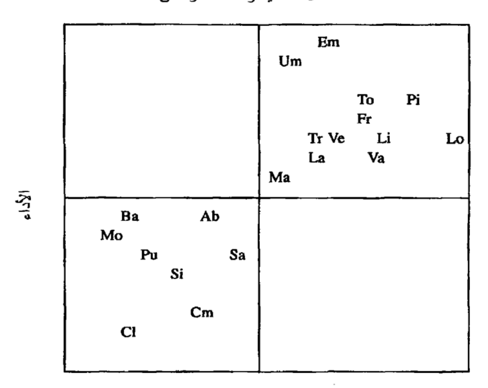
والشكل ٤-٢، الذى يرتب الأقاليم الإيطالية حسب درجة الحداثة الاقتصادية والأداء المؤسسى، يوضح كلاً من قوة وقصور هذا التفسير للغزنا[4].

والأقاليم الأكثر حداثة وثراء فى الشمال (المتركزة فى الربع الأعلى الأيمن فى الشكل ٤-٢) كانت لها الأسبقية فى الموارد المادية والبشرية أكثر من مثيلاتها الأفقر. ويتمثل تميز تلك الحكومات الإقليمية الخاص فى تميز المقر الرئيسى لكل منها. ويتضح ذلك من المقارنة بين المبانى غير واضحة المعالم فى الميادين العامة المتربة فى العديد من الأقاليم الجنوبية وناطحة السحاب المكونة من ثلاثين طابقاً فى قلب ميلانو وهى مقر حكومة لمبارديا، والتى كانت قد شُيدت أصلاً لشركة بيريللى المتعددة الجنسيات. ويستطيع المسئولون عن الصحة العامة أو مديرو الأشغال العامة فى الأقاليم الشمالية الاستفادة من الموارد الكاملة لواحدة من أكثر الاقتصادات تقدماً فى العالم. أما نظرائهم فى الجنوب فيواجهون مشكلات ضعف النمو المثبطة مع مساعدة محلية قليلة. ولنأخذ مثالاً واحداً ولكنه كاشف: فى السبعينيات من القرن العشرين كانت هناك مئات من شركات معالجة البيانات فى ميلانو، ولكن نادراً ما وجدت مثلها فى بوتنزا. وكان الإداريون الإقليميون الذين يبحثون عن المساعدة فى قياس مشكلاتهم أو إدارة موظفيهم أفضل حالاً بكثير فى لمبارديا عن بازيليكاتا[5].

ومن المؤكد أن الموارد المالية المتاحة للحكومات الإقليمية لا يمكن أن تكون وحدها

الشكل ٤-٢

الحداثة الاقتصادية والأداء المؤسسي



الحداثة الاقتصادية

معامل الارتباط : ٧٧, =r

سبباً للتفاوت فى الأداء بين الشمال والجنوب؛ فالسلطات المركزية تقدم التمويل للحكومات الإقليمية حسب صيغة لإعادة التوزيع لصالح الأقاليم الأشد فقراً. والواقع أن استطلاع الرأى الذى أجريناه للأداء المؤسسى قد أظهر أن معظم الأقاليم الأكثر تخلفاً لديها تمويل متاح أكثر من قدرتها على إنفاقه. ولكن الشكل ٤-٢ يشير إلى أنه من الواضح أن هذا التوزيع المالى لا يمكن أن يعوض الاختلافات الهائلة فى البنية التحتية الاجتماعية الاقتصادية والتكنولوجية.

ولكن كلما فحصنا بدقة أكثر الأنماط فى الشكل ٤-٢، تتأكد الأدلة بوجود قصور هذا التفسير. وتظهر الأقاليم فى الشكل مقسمة إلى مربعين، الموسرون والمعوزون، والحكومات فى الأقاليم الأخيرة تظهر مستويات منخفضة من الأداء باستمرار. غير أن الاختلافات الملحوظة فى الأداء *داخل* كل مربع لا يمكن تعليلها كلية من حيث التنمية الاقتصادية[6]. إن كامبانيا، الإقليم القريب من نابولى، أكثر تقدماً اقتصادياً من موليزى وبازيليكاتا، الواقعتين عند

قاعدة التدرج الهرمى لمستوى النمو، ولكن الحكومتين الأخيرتين تبدوان أكثر فعالية من حكومة كامبانيا. كما أن لمبارديا، وبيدمونت، وليجوريا ــ الزوايا الثلاث للمثلث الصناعى الشهير فى الشمال ــ جميعها أغنى من إميليا ــ رومانيا واومبريا (أو كانوا هكذا على الأقل فى أوائل السبعينيات من القرن العشرين)، ولكن الحكومتين الأخيرتين كانتا أكثر نجاحاً بشكل واضح. ومن ثم، فإن الثراء والتنمية الاقتصادية لا يمكن أن يكونا القصة الكاملة لنجاح الحكومات الإقليمية.

إن الحداثة الاقتصادية مرتبطة بشكل ما بالمؤسسات العامة ذات الأداء العالى ــ وإلى هنا والأمر واضح. ولكن تحليلنا البسيط لم يستطع حتى الآن الكشف عما إذا كانت الحداثة سبباً للأداء (ربما سبب واحد بين عدة أسباب)، وعما إذا كان الأداء بطريقة ما هو سبب الحداثة، وعما إذا كان كلاهما متأثراً بعامل ثالث (بحيث تكون العلاقة بين الاثنين فى بعض جوانبها علاقة زائفة)، أو عما إذا كانت الصلة بين الحداثة والأداء أكثر تعقيداً من ذلك. وسوف نعود إلى هذه الأسئلة الأكثر تعقيداً ــ والأكثر تشويقاً ــ لاحقاً فى هذا الفصل وفى الفصلين التاليين.

المجتمع المدنى:
بعض التأملات النظرية

فى فلورنسا فى القرن السادس عشر، استنتج نيكولو ماكيافيللى وبعض معاصريه، بعد التفكير ملياً فى تاريخ المؤسسات الجمهورية غير المستقر فى الأزمنة القديمة وفى عصر النهضة فى إيطاليا أيضاً، أن نجاح أو فشل المؤسسات الحرة يعتمد على شخصية المواطنين، أو "الفضيلة المدنية"[7]. وطبقاً لتفسير قديم العهد للفكر السياسى الانجلو ــ أمريكى، فقد قضى هوبز، ولوك، وخلفائهما الليبراليين فيما بعد، على هذه المدرسة "الجمهورية" للمهتمين بحقوق الإنسان المدنية. وبينما أكد الجمهوريون على أهمية المجتمع والتزامات المواطنة، فإن الليبراليين أكدوا على المذهب الفردى والحقوق الفردية[8]. وقد قيل أن دستور الولايات المتحدة، بكوابحه وتوازناته، بعيداً عن الافتراض مقدماً بوجود مواطنين فضلاء يعملون من أجل المصلحة العامة، قد وضعه ماديسون وزملاؤه الليبراليين بالتحديد لجعل الديمقراطية آمنة لغير الفضلاء. لقد أصبح الجمهوريون المدنيون متخلفين عن العصر، إن استرشدنا بهم فى فهم الديمقراطية الحديثة.

ولكـن فى السنوات الأخيرة، اجتاحت الفلسفة السياسية الانجلـو ــ أمريكيـة موجـة مراجعة. وقد ذكر دون هرتسوج منتقدا "أن المراجعة البالغة التأثير [لتاريخ الفكر السياسى] فى السنوات الخمس والعشرين الماضية أو نحو ذلك، هو اكتشاف النزعة الإنسـانية المدنيـة ــ والاحتفاء بها"[9]. ويجادل القائمون بهذه المراجعة بالقول بأن تقليدا جمهوريا أو مجتمعيا مـهما قد انتقل من اليونانيين وماكيافيللى عن طريق انجلترا فى القرن السابع عشر إلـى مؤسسـى أمريكا[10]. وعلى عكس الإعلاء من شأن مذهب الفردية، يتذكر الجمهوريون الجدد النصيحـة المجتمعية البليغة لجون وينثروب إلى مواطنى "مدينته المقامة على التل": "يجب على كل منـا أن يجد المسرة فى غيره وأن نشعر بأحوال الاخرين وكأننا نعيشها": نفرح معا، ونحزن معـا، نعمل ونعانى معا، واضعين نصب أعيننا دائما مجتمعنا كأعضاء فى جسد واحد"[11].

إن واضعى النظرية الجمهورية الجدد لم يتركوا دون تحد؛ فقد جادل المدافعـون عـن المذهب الفردى الليبرالى الكلاسيكى أن فكرة المجتمع التى أثنى عليها الجمهوريون الجدد هى "مثل عليا خطيرة وتنطوى على مفارقة زمنية"[12]. ومما يسترعى الانتبـاه، أن هـذا الجـدال الفلسفى الواسع النطاق يحدث حتى الآن دون الإشارة إلى البحث التجريبى المنهجى، سـواء داخل العالم الانجلو ــ أمريكى أو فى أماكن أخرى من العالم. ومع ذلك، فهو يحتوى علـى بذور لنظرية الحكم الديمقراطى الفعال: "عندما تزداد نسبة المواطنين غير الفضـلاء بشـكل كبير، فإن قدرة المجتمعات الليبرالية على تأدية وظيفتها بنجاح ستتضاءل بشكل مـتزايد"[13]. نحن نريد أن نستكشف تجريبيا ما إذا كان نجاح الحكومة الديمقراطية يعتمد على مدى قـرب محيطها من النموذج المثالى "لمجتمع مدنى"[14].

ولكن ماذا يمكن أن يعنيه هذا "المجتمع المدنى" من الناحية العملية؟ بالتفكير فى كتابـات واضعى النظرية الجمهورية، يمكننا أن نبدأ بتصنيف بعض الموضوعات الرئيسية فى الجـدال الفلسفى.

المشاركة المدنية

تتميز المواطنة فى المجتمع المدنى، أولا وقبل كل شىء، بالمشاركة الفعالة فى الشئون العامة. "الاهتمام بالمسائل العامة والولاء للقضايا العامة هى العلامات الرئيسية للفضيلة المدنية"، هكذا قال مايكـل ولزر[15]. ومن المؤكد، أن جميع الأنشطة السياسية لا تستحق وصفها "بالفاضلة"

أو بأنها تساهم من أجل الصالح العام. "إن التقدير والسعى المستمر من أجل الصالح العام على حساب كل الغايات الخاصة والفردية الخالصة" يبدو أنه يقترب من المعنى الجوهرى للفضيلة المدنية"[16].

إن التفرقة بين المصلحة الشخصية وإيثار الغير يمكن الإسهاب فيها بسهولة، إذ لا يوجد أى إنسان، أو مجتمع ناجح، يمكن أن يتخلى عن الدافع القوى للمصلحة الشخصية، فليس المطلوب من المواطنين فى المجتمع المدنى الإيثار على الذات. ولكن فى هذا المجتمع، يسعى المواطنون لما وصفه توكفيل "بالمصلحة الشخصية بمفهومها الصحيح،" أى المصلحة الشخصية التى يتم تحديدها فى إطار الاحتياجات العامة الأوسع، المصلحة الشخصية "المستنيرة" بدلاً من "قصيرة النظر"، المصلحة الشخصية التى تراعى مصالح الآخرين[17].

يتجسد غياب الفضيلة المدنية فى "الأسرية اللا أخلاقية" التى ذكر إدوارد بانفيلد أنها المعتقدات السائدة فى مونتيجرانو، وهى بلدة صغيرة ليست بعيدة عن بياترابرتوزا: "تعظيم الميزة المادية، قصيرة الأمد للأسرة النووية؛ وافتراض أن الآخرين سيفعلون مثل ذلك"[18]. إن المشاركة فى المجتمع المدنى مفعمة بحب العمل للمصلحة العامة أكثر من ذلك، وأكثر توجهاً للمصالح المشتركة. ورغم أن المواطنين فى مجتمع مدنى ليسوا قديسيين فنيت ذواتهم فإنهم يعتبرون الملك العام أكثر من مجرد معترك للسعى وراء المصلحة الشخصية.

المساواة السياسية

إن المواطنة فى المجتمع المدنى تشمل حقوق والتزامات متساوية للجميع. ويترابط مثل هذا المجتمع بعلاقات أفقية للمعاملة بالمثل والتعاون وليس بعلاقات رأسية للسلطة والتبعية. ويتفاعل المواطنون كأنداد، وليس كرعاة وأتباع ولا كحكام أصحاب شكاوى. ومن المؤكد أن واضعى النظرية الجمهورية الكلاسيكيين لم يكونوا جميعاً ديمقراطيين. ولا يستطيع أى مجتمع مدنى معاصر أن يتخلى عن مزايا تقسيم العمل والحاجة إلى قيادة سياسية. ولكن القادة فى مثل هذا المجتمع يجب أن يكونوا مسئولين عن زملائهم المواطنين، وأن يدركوا هذه المسئولية. إن كلاً من السلطة المطلقة وغياب السلطة يمكن أن يؤديا إلى الفساد، إذ أن كلاهما يغرس الإحساس بعدم المسئولية[19]. وكلما اقتربت السياسة من نموذج المساواة السياسية بين المواطنين الذين يتبعون مبدأ المعاملة بالمثل ويشاركون فى الحكم الذاتى، كلما أمكن

القــول بأن هذا المجتمــع أكثر مدنية.

التضامن، والثقة، والتسامح

فى معظم الأحوال، يكون المواطنون فى المجتمع المدنى أكثر من مجــرد أفــراد نشــيطين، وغيورين على المصلحة العامة، ومتساوين؛ فالمواطنون الفضلاء متعــاونون، ومحــترمون، ويثقون ببعضهم البعض الآخر، حتى عندما يختلفوا فى مسائل جوهرية. وليس من المحتمــل أن يكون المجتمع المدنى خالياً من النزاعات الانفعالية، لأن مواطنيه لــــهم آراء قويــة فــى القضايا العامة، ولكنهم متسامحون مع المعارضين لهم. وقد جادل مايكل وولزر أن "ذلك ربما يكون أقرب شئ "للصداقة" التى اعتقد أرسطو أنها يجب أن تميز العلاقات بين أعضاء نفــس المجتمع السياسى". وكما لاحظ جيانفرانكو بوجى عن نظرية توكفيل للحكم الديمقراطى، "الثقة بين الأشخاص هى على الأرجح التوجه الأخلاقى الأكثر احتياجاً للانتشار بين الناس إذا أريــد الحفاظ على المجتمع الجمهورى"[21].

وحتى المعاملات التى تبدو مدفوعة "بمصالح شخصية" فإنها تأخذ شكلاً مختلفاً عندمــا تصبح جزءاً من الشبكات الاجتماعية التى تعزز الثقة المتبادلة، كما سنرى بتفصيل أكثر فــى الفصل السادس. إن نسيج الثقة يمكّن المجتمع المدنى من التغلب بسهولة على ما يطلق عليــه الاقتصاديون "الانتهازية"، التى لا تتحقق فيها المصالح المشتركة لأن كل فرد، وهو يعمل فــى عزلة متوخياً الحذر، لديه دافع لكى يبتعد عن العمل الجماعى[22]. إن دراسة التنمية المجتمعيــة فى أمريكا اللاتينية تسلط الأضواء على الأهمية الاجتماعية للمشــــروعات التعاونيــة علــى مستوى القاعدة الشعبية وعلى قصص التعبئة السياسية ـــ حتى لو لم يحالفــها التوفيــق مــن الناحية المباشرة الفعلية ـــ وبالتحديد بسبب تأثيراتها غير المباشرة "القضاء علــــى الانعــزال وعدم الثقة المتبادلة"[23].

الجمعيات : الهياكل الاجتماعية للتعاون

إن مبادئ وقيم المجتمع المدنى تتجسد فى هياكل وممارسات اجتماعية مميزة، وهــــى التــى تدعمها أيضاً. ويظل ألكسيس دى توكفيل أكثر واضعى النظريــة الاجتماعيــة صلــة بــهذا

الموضوع. وبالتفكير ملياً فى الظروف التى ساعدت على تواصل "الديمقراطية فى أمريكا"، أعطى توكفيل* أهمية كبيرة لميل الأمريكيين لإنشاء منظمات مدنية وسياسية[23]:

> الأمريكيون على اختلاف أعمارهم، وظروف حياتهم، وميولهم يسارعون دائما إلى إنشاء الجمعيات. فليس عندهم شركات تجارية وصناعية يشاركون فيها جميعاً فحسب، بل عندهم كذلك جمعيات شتى من آلاف الأنواع ـ فثم جمعيات دينية، وأخلاقية، جمعيات جادة، وأخرى هازلة، جمعيات عامة للجميع وأخرى خاصة كل الخصوص، جمعيات ضخمة وأخرى صغيرة كل الصغر... وهكذا نجد أعرق أمة ديمقراطية فى العالم هى تلك التى أتقن فيها الناس أيما إتقان فى عصرنا الحاضر فن التضافر على تحقيق أغراضهم المشتركة وبلغوا بهذا الفن حد الكمال وطبقوا هذا الفن الجديد فعلاً على عدد كبير من الأغراض[24].

ويدور النقاش حول مساهمة الجمعيات المدنية فى فعالية واستقرار الحكم الديمقراطى، بسبب كل من تأثيراتها "الداخلية" على الأعضاء الأفراد وتأثيراتها "الخارجية" على السياسة الأوسع.

وداخلياً، تغرس الجمعيات فى نفوس أعضائها سلوكيات التعاون، والتضامن، وحب العمل للمصلحة العامة. وقد ذكر توكفيل أن "العواطف والقلوب والآراء لا تترقى، وتنمو، وتتسع وتكبر، ولا يترقى العقل البشرى ويتطور إلا من جراء تأثير الناس بعضهم فى بعض"[25]. وهذه الفكرة تؤيدها أدلة من استطلاعات الرأى *للثقافة المدنية* للمواطنين فى خمس دول، منها إيطاليا، والتى بينت أن أعضاء الجمعيات أظهروا درجة أرفع من الثقافة السياسية، والثقة الاجتماعية، والمشاركة السياسية، و"الكفاءة المدنية الشخصية"[26].إن المشاركة فى المنظمات المدنية تغرس مهارات التعاون فضلاً عن الإحساس بالمسئولية المشتركة فى الجهود الجماعية. وعلاوة على ذلك، فعندما ينتمى الأفراد إلى جماعات "من خلفيات" لها أهداف مختلفة وأعضاء مختلفين، ستتجه مواقفهم للاعتدال نتيجة للتفاعل والضغوط داخل المجموعة[27]. ومن الجدير بالملاحظة أن هذه التأثيرات لا تتطلب أن يكون غرض الجمعية

---

* ترجمة المقتبسات من كتاب الكسيس دى توكفيل "الديمقراطية فى أمريكا" مأخوذة من ترجمة الأستاذ أمين مرسى قنديل التى نشرتها لجنة التأليف والترجمة والنشر فى عام ١٩٦٢. (المترجمة)

المعلن سياسياً. إن المشاركة فى جمعية للغناء الجماعى (الكورال) أو فى نادى لمراقبة ودراسة الطيور يمكن أن يعلم الانضباط الذاتى وإدراك قيمة مباهج التعاون الناجح[28].

وخارجياً، فإن ما أطلق عليه خبراء العلوم السياسية فى القرن العشرين "وضوح المصالح" و"تجميع المصالح" يعززهما شبكة كثيفة من الجمعيات الثانوية. وكما قال توكفيل:

> عندما تجسد إحدى الجمعيات رأياً ما، فلابد أن يأخذ شكلاً أكثر وضوحاً ودقة. وعليها أن تحصى عدد مؤيديها وتشركهم فى قضيتها؛ وهؤلاء المؤيدون يبدأون فى التعرف على بعضهم، والأعداد تزيد من الحماسة. والجمعية توحد طاقات الأراء المتباعدة وتوجهها بقوة تجاه هدف محدد بوضوح [29].

وطبقاً لهذه الأطروحة، فإن شبكة كثيفة من الجمعيات الثانوية تجسد وتساهم أيضاً فى التعاون الاجتماعى الفعال. ولذلك، وعلى النقيض من الخوف من الانشقاق الذى عبر عنه مفكرون أمثال جان جاك روسو، فإن الجمعيات ذات التوجه الفكرى الواحد فى المجتمع المدنى تساعد على الوصول إلى حكم ديمقراطى فعال[30].

وفى الأونة الأخيرة، أيد منهج مستقل من البحث الرأى القائل بأن تكوين الجمعيات شرط مسبق وضرورى للحكم الذاتى الفعال. وقد انتهى كل من ميلتون إسمان ونورمان ابهوف إلى أن الجمعيات المحلية مكون هام فى الاستراتيجيات الناجحة للتنمية الريفية، وذلك بعد أن لخصوا العديد من دراسات الحالة عن التنمية فى العالم الثالث:

> إن شبكة قوية لمنظمات العضوية ضرورية فى أى محاولة جادة للتغلب على الفقر الجماعى فى ظل الظروف التى يحتمل أن تكون سائدة فى أغلب البلدان النامية فى المستقبل المرتقب.... ورغم أن المكونات الأخرى ــ استثمارات البنية التحتية، السياسات العامة الداعمة، التكنولوجيات الملائمة، والمؤسسات البيروقراطية ومؤسسات السوق ــ ضرورية، فلا يمكننا تخيل أى استراتيجية للتنمية الريفية تجمع بين زيادة الإنتاج مع توزيع العوائد على نطاق واسع لا يكون فيها للمنظمات المحلية المشاركة دور بارز[31].

ولسوء الحظ من وجهة نظر الهندسة الاجتماعية، وجد إسمان وابهوف أن معدل فشل المنظمات المحلية التى "غرست" من الخارج معدل مرتفع. إن أنجح المنظمات المحلية تمثل مبادرات محلية بالمشاركة فى مجتمعات محلية مترابطة نسبياً[32].

وعلى الرغم من أن إسمان وابهوف لم يفصحا عن ذلك صراحة، فإن النتائج التى توصلا إليها متفقة تماماً مع وصف بانفيلد للحياة فى مونيتجرانو، "الفقر المدقع والتخلف والذى يمكن تعليله إلى حد كبير (ولكن ليس كلية) بعدم قدرة سكان القرى على العمل معاً من أجل صالحهم العام أو، فى الواقع، فى سبيل أى هدف يتجاوز المصلحة المادية المباشرة للأسرة النووية"[33]. ولم يوافق النقاد على رأى بانفيلد بأن هذا السلوك يرجع إلى "المعتقدات السائدة"، ولكنهم لم يعارضوا ما وصفه بغياب التعاون فى مونتيجرانو، الافتقار اللافت للنظر "للعمل الجماعى المتعمد" من أجل تحسين الأحوال فى المجتمع المحلى[34].

وقد آثار المدافعون عن المذهب الجمهورى المدنى وكذلك منتقديه، آراء فلسفية محيرة. ونحن نريد أن نتصدى بأسلوب تجريبى للسؤال الذى ظل حتى الآن دون إجابة: هل هناك أى صلة بين "مستوى مدنية" (civic-ness) مجتمع ما وجودة الحوكمة فيه؟

المجتمع المدنى: اختبار النظرية

كيف يمكننا تقييم مدى اقتراب الحياة الاجتماعية والسياسية فى كل من هذه الأقاليم من النموذج المثالى للمجتمع المدنى، فى غيبة وصف تفصيلى للأصول العرقية لمئات من المجتمعات المنتشرة عبر أقاليم إيطاليا؟ ما الأدلة المنهجية المتوفرة لأنماط التضامن الاجتماعى والمشاركة المدنية؟ سوف نقدم هنا أدلة عن أربع مؤشرات "لمدنية" الحياة فى الأقاليم ــ اثنان منهما يتفقان مباشرة مع تصور توكفيل الشامل لما سميناه المجتمع المدنى، واثنان يشيران بصورة أوثق إلى السلوك السياسى.

وأحد المؤشرات الرئيسية للطبيعة الاجتماعية المدنية هو بالتأكيد الجمعيات النابضة بالحياة والنشاط. ولحسن الحظ، فإن الإحصاء لجميع الجمعيات فى إيطاليا، المحلية والمركزية أيضاً، يمكننا من تحديد عدد نوادى كرة القدم للهواة، وجمعيات الغناء الجماعى (الكورال)، ونوادى التجوال، وجماعات مراقبة ودراسة الطيور، والجماعات الأدبية، وجمعيات الصيادين، ونوادى ليونز، وما شابه ذلك فى كل مجتمع محلى وإقليم فى إيطاليا[35]. والجدول ٤–١ يبين

مجالات النشاط الأساسية لهذه الجمعيات الترفيهية والثقافية.

وإذا تركنا جانباً النقابات العمالية مؤقتاً، سنجد أن النوادى الرياضية هى أكثر أنواع الجمعيات الثانوية شيوعاً بين الإيطاليين، غير أنه توجد أنواع أخرى من الأنشطة الثقافية والترفيهية مشهورة أيضاً. ولكونها مقننة بالاختلافات بين السكان، تشير هذه البيانات إلى أن بعض الأقاليم فى إيطاليا، التى تزدهر بها الجمعيات، تنافس أمريكا التى حدثنا عنها توكفيل والتى تتميز "بالأشخاص الاجتماعيين بالفطرة"، فى حين أن سكان الأقاليم الأخرى مطبوعون تماماً "بالانتماء الأسرى اللا أخلاقى" الذى يتصف بالعزلة والشك كما وصفه بانفيلد فى مونتيجرانو. وفى الأقاليم العشرين فى إيطاليا، تتراوح كثافة النوادى الرياضية بين ناد واحد لكل ٣٧٧ من السكان فى فال دى أوستا و ٥٤٩ من السكان فى ترنتينو ــ ألتو أديجة إلى نادى واحد لكل ١٨٤٧ ساكن فى بوليا. وتتراوح الأرقام للجمعيات الأخرى خلاف النوادى الرياضية بين ١٠٥٠ ساكن لكل جمعية فى ترنتينو –ألتو اديجة و ٢١١٧ ساكن لكل جمعية في ليجوريا و ١٣١٠٠ ساكن لكل جمعية فى سردينيا. وتلك هى المعلومات الأولية التى تدل على الأقاليم التى تقترب من النموذج المثالى للمجتمع المدنى[36].

كما أكد توكفيل أيضاً على أهمية العلاقة بين الحيوية المدنية، والجمعيات، والصحف المحلية فى المجتمع المعاصر:

إذا لم يعد الناس مرتبطين بعضهم ببعض بصلات وثيقة دائمة، تعذر إيجاد أى تعاون بين عدد كبير منهم اللهم إلا إذا استطعنا أن نقنع كل أمرئ ممن لا بد لهم من هذا التعاون بأن مصالحه الخاصة تضطره إلى أن يتحد مع غيره بارادته واختياره وبضرورة أن يضم جهوده إلى جهود الآخرين كلهم. وهذا أمر لا يمكن أن يتم عادة وعلى صورة ملائمة مريحة إلا بواسطة صحيفة يومية. فليس شئ غير الصحف يستطيع أن يلقى بفكرة معينة فى عقول آلاف من الناس فى وقت واحد... ولذلك لا تكاد أى جمعية ديمقراطية أن تستمر بدون صحيفة[37].

وفى العالم المعاصر، تؤدى وسائل الإعلام الجماهيرى الأخرى أيضاً وظيفة "منادى البلدة" الذى كان يطوف فى الشوارع ليذيع بيانات على الناس، ولكن فى إيطاليا اليوم بوجه خاص، تظل الصحف الوسيلة التى تغطى شئون المجتمع المحلى على أوسع نطاق. ويحصل قراء الصحف على معلومات أكثر من غير الذين لا يقرأونها وبالتالى فهم مؤهلون أكثر

الجدول ٤-١

الجمعيات المحلية فى إيطاليا: مجالات الأنشطة

مجال النشاط	*النسبة المئوية للجمعيات*
النوادى الرياضية	٧٣
الجمعيات الأخرى	٢٧
ومنها:	
لأوقات الفراغ (للترفيه)	٤٢
للأنشطة الثقافية والعلمية	٢١
للموسيقى والمسرح	١٩
تقنية أو اقتصادية	٤
الخدمات الصحية والاجتماعية	٤
أخرى	١٠

المصدر: *Le Associazioni Italiane*, ed. Alberto Mortara (Milan: Franco Angeli, 1985), p. 57

للمشاركة فى المناقشات المدنية. وبالمثل، فإن ميل المواطن لقراءة الصحف دليل على اهتمامه بشئون المجتمع المحلى.

ويختلف معدل قراءة الصحف اختلافاً واسعاً فى جميع الأقاليم الإيطالية[38]. ففى عام ١٩٧٥، كانت نسبة الأسر التى يقرأ فيها فرد واحد على الأقل صحيفة يومية تتراوح ما بين ٨٠ فى المائة فى ليجوريا و ٣٥ فى المائة فى موليزى. وهذا، إذن، هو العنصر الثانى فى تقييمنا لمدى اقتراب الحياة السياسية والاجتماعية فى كل أقاليم إيطاليا من النموذج المثالى للمجتمع المدنى.

وأحد المقاييس المعيارية للمشاركة السياسية هو إقبال الناخبين على الانتخابات. ولكن إقبال الناخبين على التصويت فى الانتخابات العامة فى إيطاليا يعتبر مقياساً عديم الجدوى للمشاركة المدنية لعدة أسباب:

- كان القانون الإيطالى حتى وقت قريب يلزم جميع المواطنين بالإدلاء بأصواتهم فى الانتخابات العامة، ورغم أن تنفيذ هذا القانون كان متفاوتاً، فمن المفترض أن الكثيرين ممن أتوا إلى صناديق الاقتراع لم يفعلوا ذلك بدافع مدنى، إلا فيما ندر.

- للمنظمات الحزبية حافز واضح للتأثير فى الانتخابات، ومن ثم فإنه من المفترض أن تختلف مشاركة الناخبين حسب قوة التنظيم الحزبى ونشاطه، بعيداً عن المشاركة المدنية للناخبين أنفسهم.
- فى أنحاء كثيرة من شبه جزيرة إيطاليا حيث تنتشر شبكات الراعى ـ التابع (patron-client) ، يمثل التصويت فى الانتخابات العامة مبادلة مباشرة لشئ مقابل آخر *لمصلحة الراعى* للحصول على مزايا شخصية مباشرة، وهى ليست علامة على المشاركة "المدنية".

ولكن منذ عام ١٩٧٤، تم استخدام نص دستورى خاص بالاستفتاء العام لم يستعمل من قبل على نحو متكرر لحل مجموعة كبيرة من القضايا الخلافية. وقد أثارت بعض هذه المشاورات، مثل التصويت فى عام ١٩٧٤ على تقنين الطلاق، معتقدات دينية راسخة. كما أن مشاورات أخرى، مثل استفتاء عام ١٩٨٥ على شروط زيادة الأجور فى العقود الوطنية الخاصة بالأجور، أثرت على دخل الكثير من الناخبين وتسببت فى انقسام طبقى. وقد فجرت مشاورات أخرى، مثل التصويت فى عام ١٩٨١ على القوانين المناهضة للإرهاب أو التصويت فى عام ١٩٨٧ على الطاقة النووية، إنحيازات عامة "للسياسات الجديدة". وكان كل استفتاء عام يدعو المواطنين لكى يعبروا عن آرائهم فى قضية مهمة من قضايا السياسة العامة.

وكان الإقبال على هذه الاستفتاءات العامة منخفضاً بشكل واضح عن الانتخابات العامة، وهو ما يعزى دون شك إلى غياب الدوافع "غير المدنية" التى ذكرت أعلاه. وكان إقبال الناخبين على التصويت فى الانتخابات فى العقود الأخيرة قد بلغ فى المتوسط أكثر من ٩٠ فى المائة، فى حين أن الإقبال على الاستفتاءات المتتالية قد انخفض باطراد من ٨٦ فى المائة فى أول استفتاء فى عام ١٩٧٤ إلى ٦٤ فى المائة فى آخر استفتاء فى عام ١٩٨٧. وكما ذكر أحد الدارسين الرواد لنتائج الاستفتاءات العامة فى إيطاليا، "أولئك الذين يستعملون التصويت كفرصة "للتبادل" يكون الدافع لديهم ضعيفاً للذهاب إلى صناديق الاقتراع عندما لا تتيح لهم الانتخابات (كما فى حالة الاستفتاء) إمكانية حصولهم على مزايا شخصية، مباشرة"[39]. والدافع الرئيسى لمن يدلى بصوته فى الاستفتاء هو الاهتمام بالقضايا العامة، والذى ربما يعززه إحساس بالواجب المدنى أقوى من المتوسط، ومن ثم فإن نسبة المشاركة فى الاستفتاءات العامة تقدم مقياساً "نظيفاً" نسبياً للمشاركة المدنية.

الجدول ٤-٢

مؤشر الإقبال على الاستفتاء، ١٩٧٤ - ١٩٨٧

السنة	الموضوع	تشبع العامل
١٩٧٤	تشريع الطلاق	,٩٩٠
١٩٧٨	التمويل الحكومى للأحزاب	,٩٨٨
١٩٨١	الأمن العام ومكافحة الإرهاب	,٩٩٦
١٩٨٥	شروط زيادة الأجور	,٩٩١
١٩٨٧	الطاقة النووية	,٩٧٦

كانت الاختلافات بين الأقاليم فى الإقبال على التصويت فى الاستفتاءات المتتالية قوية وثابتة، حتى مع تضاؤل المتوسطات فى جميع أرجاء إيطاليا. وكانت نسبة المشاركة فى الاستفتاءات الخمس الرئيسية التى أجريت فيما بين عام ١٩٧٤ وعام ١٩٨٧، والتى تتوفر نتائجها لكل إقليم على حدة، ٨٩ فى المائة فى إميليا ـ رومانيا فى مقابل ٦٠ فى المائة فى كلابريا. وعلاوة على ذلك، كان ترتيب الأقاليم بالنسبة للإقبال على التصويت متشابهاً تماماً فى المجموعة الكاملة من القضايا المطروحة: الطلاق (١٩٧٤)، التمويل الحكومى للأحزاب (١٩٧٨)، الإرهاب والأمن العام (١٩٨١)، شروط زيادة الأجور (١٩٨٥)، والطاقة النووية (١٩٨٧). وباختصار، يفضل المواطنون فى بعض أنحاء إيطاليا أن يشاركوا بفعالية فى المشاورات العامة حول مجموعة كبيرة من القضايا العامة، فى حين يظل نظراؤهم فى أماكن أخرى عازفين عن المشاركة. وبناء على ذلك أعددنا مؤشراً ملخصاً للإقبال على التصويت فى خمسة من هذه الاستفتاءات (انظر الجدول ٤-٢)، كمؤشر ثالث على المشاركة المدنية[40].

وعلى الرغم من أن الإقبال على التصويت فى الانتخابات العامة ليس مقياساً جيداً فى حد ذاته لدوافع المواطنين، فإن أحد الخصائص المميزة للاقتراع فى إيطاليا يقدم لنا معلومات مهمة عن الممارسات السياسية الإقليمية. وفى الانتخابات الوطنية يتعين على كل الناخبين أن يختاروا قائمة لمرشحى حزب واحد، ويتم تخصيص المقاعد التشريعية للأحزاب بالتمثيل النسبى. ولكن بالإضافة إلى ذلك يستطيع الناخبون، إذا أرادوا، أن يعينوا تفضيلهم لمرشح معين من قائمة الحزب التى اختاروها. وعلى الصعيد الوطنى، فإن أقلية فقط من الناخبين تمارس هذا "الصوت التفضيلى"، ولكن فى المناطق التى تكون فيها الشعارات الحزبية تغطية

الجدول ٤-٣

مؤشر التصويت التفضيلى، ١٩٥٣-١٩٧٩

سنة الانتخابات	*تشبع العامل*
التصويت التفضيلى، ١٩٥٣	,٩٧١
التصويت التفضيلى، ١٩٥٨	,٩٨٢
التصويت التفضيلى، ١٩٦٣	,٩٨٤
التصويت التفضيلى، ١٩٧٢	,٩٨٢
التصويت التفضيلى، ١٩٧٦	,٩٧٠
التصويت التفضيلى، ١٩٧٩	,٩٧٨

لشبكات الراعى ــ التابع إلى حد كبير، فإن هذه الأصوات التفضيلية تتصيدها بتلهف الفصائل المتنافسة. وفى مثل هذه المناطق، أصبح الصوت التفضيلى أساساً للعلاقة المتبادلة بين الراعى والتابع.

وقد أقر دارسو السياسة الإيطالية منذ وقت طويل أن حدوث التصويت التفضيلى يعتبر مؤشراً موثوقاً به على الشخصانية، والحزبية، وسياسات الراعى ــ التابع، وسنقدم بعد قليل تأكيداً إضافياً لهذا التفسير[41]. وبهذا المعنى، يمكن اعتبار التصويت التفضيلى مؤشراً على غياب المجتمع المدنى. وقد ظلت الاختلافات بين الأقاليم فى استخدام التصويت التفضيلى ثابتة إلى حد كبير لعدة عقود، وتراوحت ما بين ١٧ فى المائة فى إميليا ــ رومانيا ولمبارديا و ٥٠ فى المائة فى كامبانيا وكلابريا. ويلخص الجدول ٤-٣ مؤشراً مركباً للتصويت التفضيلى فى ست انتخابات وطنية أجريت منذ عام ١٩٥٣ حتى عام ١٩٧٩، ويعتبر هذا العنصر الرابع فى تقييمنا "لمستوى المدنية" فى الأقاليم الإيطالية[42].

وإذا كان تحليلنا للدوافع والحقائق السياسية التى تكمن وراء المشاركة فى الاستفتاءات والتصويت التفضيلى صحيحاً، فإن الارتباط بينهما يجب أن يكون سلبياً ــ أحدهما يعكس سياسات القضايا؛ والآخر، سياسات الرعاية. والشكل ٤-٣ يؤكد ذلك. فأعداد كبيرة من المواطنين فى بعض الأقاليم يذهبون للإدلاء بآرائهم فى مجموعة كبيرة من القضايا العامة، ولكنهم يمتنعون عن استعمال التصويت التفضيلى الشخصى فى الانتخابات العامة. وفى أماكن أخرى، نجد المواطنين واقعين فى شبكات الراعى ــ التابع. وهم يفوتون فرصة التعبير عن آرائهم فى القضايا العامة، لأن بطاقة التصويت بالنسبة لهم تجسيد لعملية تبادل فى علاقة التبعية المباشرة الشديدة الشخصية.

الشكل ٤-٣

المشاركة فى الاستفتاءات والتصويت التفضيلى

معامل الارتباط: ٩١, ــ = r

الجدول ٤-٤

مؤشر المجتمع المدنى

المكون القياسي	*تشبع العامل*
التصويت التفضيلى، ١٩٥٣-١٩٧٩	ـــ ,٩٤٧
المشاركة فى الاستفتاء، ١٩٧٤-١٩٨٧	,٩٤٤
قراءة الصحف، ١٩٧٥	,٨٩٣
ندرة الجمعيات الثقافية والرياضية، ١٩٨١	ـــ ,٨٩١ [أ]

أ- كما هو مبين فى النص، يتم تسجيل قيمه لهذا المتغير بحيث أن الرقم الأعلى يتوافق مع كثافة منخفضة من الجمعيات.

الارتباطات المتبادلة (r) بين مكونات مؤشر المجتمع المدنى				
	التصويت التفضيلى	*المشاركة فى الاستفتاء*	*قراءة الصحف*	*الجمعيات*
التصويت التفضيلى	١،٠٠	ــ ٠,٩١	ــ ٠,٧٧	,٨٢
المشاركة فى الاستفتاء	ــ ٠,٩١	١،٠٠	,٧٩	ــ ٠,٧٦
قراءة الصحف	ــ ٠,٧٧	,٧٩	١،٠٠	ــ ٠,٧٣
الجمعيات	,٨٢	ــ ٠,٧٦	ــ ٠,٧٣	١،٠٠

ملحوظة: كل معاملى الارتباط المذكورة أعلاه ذات دلالة إحصائية عند مستوى ثقة ٠٠١, أو أفضل.

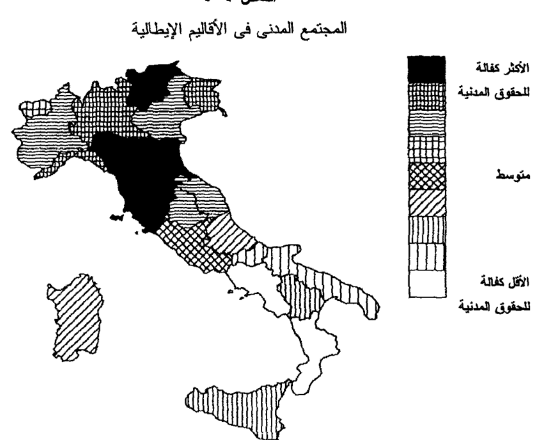
كلتا المجموعتان، "تشارك فى السياسة" على نحو ما. والاختلاف بينهما ليس فى كم المشاركة أكثر منه فى *نوعيتها*. وتختلف طبيعة المشاركة لأن طبيعة السياسة مختلفة تماما فى المنطقتين. والسلوك السياسى فى بعض الأقاليم يفترض أن السياسة تتعلق بالتشاور الجماعى حول القضايا العامة. وعلى عكس ذلك، فإن السياسة فى أماكن أخرى منظمة فى تدرج هرمى وتركز بشكل ضيق على المزايا الشخصية. *لماذا* توجد هذه الاختلافات بين الأقاليم، وما هى النتائج المترتبة عليها بالنسبة للحكم الإقليمى، تلك هى أسئلة سنتناولها بعد قليل.

وكما يفترض تصورنا للمجتمع المدنى، فإن مؤشراتنا الأربعة بينهما فى الواقع ارتباط كبير، بمعنى أن الأقاليم التى كانت نسبة المشاركة فى الاستفتاءات فيها عالية واستخدام التصويت التفضيلى الشخصى منخفضا هى نفس الأقاليم فى واقع الأمر التى تتميز بنسيج مترابط للغاية من الجمعيات المدنية وبمعدل مرتفع لقراء الصحف. وبناء على ذلك، يمكننا بسهولة تجميع المؤشرات الأربعة فى مؤشر واحد للمجتمع المدنى كما هو ملخص فى الجدول ٤-٤. إن أى مؤشر واحد لمستوى مدنية مجتمع ما قد يكون مضللا بطبيعة الحال، ولكن هذا المؤشر المركب يعكس "متلازمة" مهمة ومترابطة.

والشكل ٤-٤، بالتالى، يوضح مستويات "مدنية" كل من الأقاليم العشرين فى إيطاليا. وفى أكثر الأقاليم كفالة للحقوق المدنية مثل إميليا ــ رومانيا، يشارك المواطنون بنشاط فى كل أنواع الجمعيات المحلية ــ الجمعيات الأدبية، الفرق الموسيقية المحلية، نوادى الصيد، والجمعيات التعاونية وغير ذلك. وهم يتابعون الشئون المدنية باهتمام فى الصحف المحلية،

الشكل ٤-٤

المجتمع المدنى فى الأقاليم الإيطالية

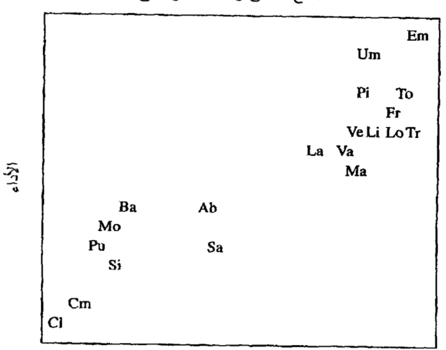


ويشاركون فى السياسة عن اقتناع برامجي. وعلى العكس، ففى أقل الأقاليم كفالـــة للحقـــوق المدنية، مثل كلابريا، يذهب الناخبون إلى صناديق الاقتراع ليس من أجل القضايا المطروحة، ولكن من أجل التدرج الهرمى لشبكات الراعى ــ التابع. إن عدم وجود جمعيات مدنية ونـدرة وسائل الإعلام المحلية فى هذه الأقاليم الأخيرة تعنى أن المواطنين لا تشدهم شئون المجتمـــع المحلى إلا نادرا.

والحياة العامة مختلفة تماما فى هذين النوعين من المجتمعات المحلية؛ فعندمـــا يتقـــابل مواطنين فى الشارع فى أحد الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية، فمن الأرجح أن *كل منهما* قـد رأى صحيفة فى منزله فى ذلك اليوم؛ ولكن عندما يتقابل شخصان فى أحد الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية، فمن المحتمل ألا يكون *أى منهما* قد رأى أى صحيفة. وأكـــثر مـــن نصـــف المواطنين فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية *لم* يعطوا أصوات تفضيليـــة ولا مـــرة فـــى حياتهم؛ وأكثر من نصف الناخبين فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية قـــالوا إنـــهم *دائمـــا* يفعلون ذلك[43].

الشكل ٤-٥

المجتمع المدنى والأداء المؤسسى



المجتمع المدنى

معامل الارتباط: ٩٢, ــ = r

والعضوية فى النوادى الرياضية، والجماعات الثقافية والترفيهية، ومنظمات العمل الاجتماعى ومنظمات المجتمع المحلى، والجماعات التعليمية والشبابية، وغير ذلك تصل تقريبا فى أكثر الأقاليم كفالة للحقوق المدنية إلى ضعف ما تكون عليه فى أقل الأقاليم كفالة للحقوق المدنية[44].

بل أن مقارنة عابرة بين الشكل ٤-٤ والشكل ٤-١ تبين التوافق الملحوظ بين أداء الحكومة الإقليمية ومدى اقتراب الحياة الاجتماعية والسياسية فى هذا الإقليم من النموذج المثالى للمجتمع المدنى. وتبدو قوة هذه العلاقة بشكل واضح للغاية فى الشكل ٤-٥؛ فمستوى "المدنية" لا يميز فقط الأقاليم ذات الأداء العالى فى الربع الأعلى جهة اليمين عن الأقاليم المتباطئة فى الربع الأسفل جهة اليسار، ولكنه يكشف أيضا عن أن الفروق الأكثر دقة فى الأداء *داخل* كل ربع مرتبطة بشدة بمقياسنا لحيوية المجتمع[45]. وفى هذا الشأن، فإن القوة التنبؤية للمجتمع المدنى أقوى من قوة التنمية الاقتصادية، كما هو ملخص فى الشكل ٤-٢. وكلما كان الإقليم أكثر كفالة للحقوق المدنية، كانت حكومته أكثر فعالية.

إن هذه العلاقة قوية إلى حد أننا لو أخذنا "مدنية" إقليم ما فى الاعتبار، سوف تختفى تماما العلاقة التى سبق أن لاحظناها بين التنمية الاقتصادية والأداء المؤسسى[46]. وبمعنى آخر، يبدو أن الأقاليم المتقدمة اقتصاديا لديها حكومات إقليمية أكثر نجاحا لمجرد أنها أكثر كفالة للحقوق المدنية. ومن المؤكد أن الصلة بين المجتمع المدنى والتنمية الاقتصادية صلة مهمة ومشوقة بذاتها، وسوف نولى اهتماما كبيرا لتلك الصلة فى الفصلين الخامس والسادس. ومؤقتا، سنكتفى بملاحظة أن أداء الحكومة الإقليمية يرتبط ارتباطا وثيقا على نحو ما بالسمة المدنية للحياة الاجتماعية والسياسية داخل الإقليم. ويبدو أن الأقاليم التى بها جمعيات مدنية كثيرة، وعدد كبير من قراء الصحف، وعدد كبير من الناخبين المهتمين بالقضايا، وعدد قليل من شبكات الراعى ـ التابع تساعد على إقامة حكومات أكثر فعالية. فما الذى يميز هذه المجتمعات المحلية على وجه الخصوص؟

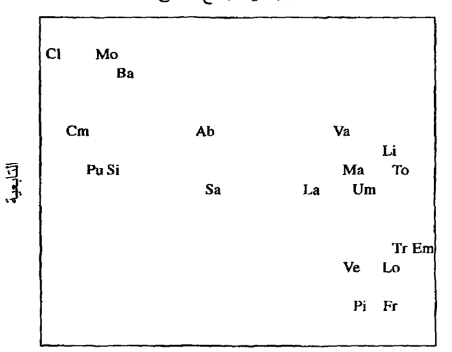
الحياة الاجتماعية والسياسية فى المجتمع المدنى

للحياة فى مجتمع مدنى ملامح محدودة فى العديد من النواحى. ويمكننا تعميق فهمنا للمضامين الاجتماعية والسياسية لمستوى "المدنية" عن طريق استطلاعات الرأى التى قمنا بها للسياسيين الإقليميين، وقادة المجتمع المحلى، والجمهور العام.

دعنا نفكر أولا فى بعض الأدلة المستقلة التى تؤيد ما أكدناه من أن المشاركة السياسية فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية تكون مقيدة ومحكومة بشبكات الراعى ـ التابع التى تتأثر بالعلاقات الشخصية، أكثر منها بالالتزامات البرامجية نحو القضايا العامة. وقد سألنا عينة من قادة المجتمع مأخوذة من جميع أرجاء إيطاليا عام ١٩٨٢ عما إذا كانوا يصفون الحياة السياسية فى أقاليمهم بأنها "برامجية" نسبيا أو "تابعية" نسبيا. وقد تراوحت جزئية المستجيبين الذين وصفوا السياسة فى إقليمهم بالتابعية ما بين ٨٥ فى المائة فى موليزى و ١٤ فى المائة فى فريولى ـ فينتسيا جيوليا. والشكل ٤-٦ يوضح أن هذه الأوصاف الذاتية للسياسات الإقليمية مرتبطة ارتباطا وثيقا بمؤشر المجتمع المدنى (وخاصة إذا أخذنا فى الاعتبار الضعف الإحصائى الناتج عن صغر حجم العينات وما يترتب عليه من خطأ المعاينة). إن الأقاليم التى يستخدم فيها المواطنون التصويت التفضيلى الشخصى، ولكنهم لا يدلون بأصواتهم فى الاستفتاءات، ولا ينضمون إلى الجمعيات المدنية، ولا يقرأون الصحف هى نفس الأقاليم التى وصف قادتها السياسات الإقليمية فيها بالتابعية، وليس بالبرامجية.

الشكل ٤-٦

"التابعية" والمجتمع المدنى



المجتمع المدنى

معامل الارتباط: ـــ ٠,٧١ = r

وتساعدنا الأدلة المستقاة من كل من المواطنين والسياسيين على تتبع سياسة الرعاية الشخصية، فقد ذكر المواطنون فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية أن لهم اتصالات شخصية متكررة مع ممثليهم أكثر من الأقاليم الشمالية التى تكفل الحقوق المدنية[47]. وعلاوة على ذلك، فإن هذه الاتصالات تتعلق أساسا بالمسائل الشخصية، أكثر من القضايا العامة الأوسع. وفى استطلاع للرأى أجريناه عام ١٩٨٨، أقر ٢٠ فى المائة من الناخبين فى أقل الأقاليم كفالة للحقوق المدنية أنهم أحيانا "يطلبون خدمة شخصية بخصوص إصدار تراخيص، أو الحصول على وظائف وما إلى ذلك من أحد رجال السياسة"، مقارنة بنسبة ٥ فى المائة فقط من الناخبين فى أكثر الأقاليم كفالة للحقوق المدنية. وهذه "الاتصالات المحددة الغرض" لا يمكن التنبؤ بها عن طريق الخصائص السكانية المرتبطة عادة بالمشاركة السياسية، مثل التعليم، والطبقة الاجتماعية، والدخل، والاهتمام بالسياسة، والحزبية، أو السن، ولكنها أكثر شيوعا بين جميع الفئات الاجتماعية فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية. ويبدو أن هذا النوع من المشاركة يعتمد بدرجة أقل على "من أنت" أكثر مما يعتمد على "أين أنت"[48].

تتوافق الأدلة المستقاة من استطلاعات الرأى التى أجريناها مع أعضاء المجالس الإقليمية توافقا تاما مع هذه الصورة. وقد سألنا كل عضو فى المجالس عن عدد المواطنين الذين لجأوا إليه فى الأسبوع السابق ولأية أسباب. وكانت النتائج التى حصلنا عليها من المجموعات الأربعة من المقابلات متماثلة تقريبا؛ فقد ذكر أعضاء المجالس فى إميليا ـ رومانيا، وهى أكثر الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية، أنهم يلتقون مع أقل من عشرين من مواطنى دوائرهم كمتوسط فى الأسبوع الواحد، بالمقارنة مع خمسة وخمسين إلى ستين اتصالا فى الأسبوع مع أعضاء المجالس فى أقل الأقاليم كفالة للحقوق المدنية. (والشكل ٤-٧ يبين النتائج للأقاليم الست).

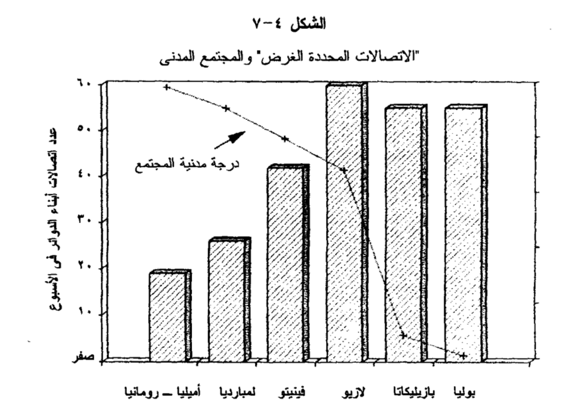
وفى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية، يغلب على هذه المقابلات طابع طلبات الحصول على وظائف والوساطة، فى حين يميل الاتصال بأعضاء المجالس فى إميليا ـ رومانيا لمناقشة قضايا السياسات أو التشريع. ويتلقى عضو المجلس فى بوليا أو بازيليكاتا فى المتوسط ثمان إلى عشرة طلبات فى اليوم للحصول على وظائف وخدمات أخرى، بالمقارنة مع حوالى طلب واحد مماثل فى اليوم فى إميليا ـ رومانيا. ومن ناحية أخرى، فقد أشار أعضاء المجلس فى إميليا ـ رومانيا أيضا إلى استفسار مواطن واحد فى اليوم حول إحدى القضايا العامة. وهى موضوعات لا تثار أبدا فى واقع الأمر مع أعضاء المجالس فى بوليا أو بازيليكاتا. وباختصار، فالمواطنون فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية يتصلون بممثليهم بصورة أقل كثيرا، وعندما يتصلون بهم فمن الأرجح أن يتكلموا فى السياسة أكثر من أن يطلبوا وساطة أو خدمة.

ركز بحثنا فى السمات المميزة للمجتمعات المدنية والمجتمعات الأقل مدنية حتى الآن على سلوك المواطنين العاديين، غير أنه توجد أيضا اختلافات كاشفة فى شخصية النخبة السياسية فى هذين النوعين من الأقاليم. وكما رأينا فإن السياسة فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية تتميز بعلاقات رأسية للسلطة والتبعية وهو ما يتجسد فى شبكات الراعى ـ التابع. والسياسة فى هذه الأقاليم بمفهوم أساسى، أكثر نخبوية؛ فعلاقات السلطة فى المجال السياسى تعكس بدقة علاقات السلطة فى الأوضاع الاجتماعية الأوسع[49].

وبناء على ذلك فليس غريبا أن نكتشف أن القادة السياسيين فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية قد جاءوا من شريحة أضيق من التدرج الهرمى الاجتماعى. ولم تكن مستويات التعليم بين المواطنين العاديين فى الجنوب الأقل مدنية أقل من مثيلاتها فى الشمال إلا بقدر

الشكل ٤-٧

"الاتصالات المحددة الغرض" والمجتمع المدنى



ضئيل؛ وفى عام ١٩٧١ لم يكن سوى ٢,٦ فى المائة من سكان الجنوب من خريجى الجامعات بالمقارنة مع ٢,٩ فى المائة من سكان الشمال. غير أن مستويات التعليم بين النخبة السياسية الإقليمية كانت *أعلى* كثيرا فى الجنوب؛ فجميع أعضاء المجالس فيما عدا ١٣ فى المائة فى بوليا وبازيليكاتا كانوا قد أكملوا التعليم الجامعى، بالمقارنة مع ٣٣-٤٠ فى المائة فى الأقاليم الشمالية الأكثر كفالة للحقوق المدنية. وبمعنى آخر، فإن النخبة فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية جاءت كلها تقريبا من شريحة السكان التى تتمتع بامتيازات خاصة، فى حين أن عددا كبيرا من القادة السياسيين فى الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية ينحدرون من أصول أكثر تواضعا[50].

يبدى القادة السياسيون فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية تأييدا أكبر للمساواة السياسية من نظرائهم فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية. ومن مقابلاتنا الأولى عام ١٩٧٠ مع أعضاء المجالس الإقليمية المنتخبين حديثا آنذاك، كان ممثلو الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية، مثل إميليا ــ رومانيا ولمبارديا، أكثر تعاطفا على الدوام مع فكرة المشاركة الشعبية فى الشئون الإقليمية، بينما كان القادة فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية أكثر تشككا فى ذلك[51].

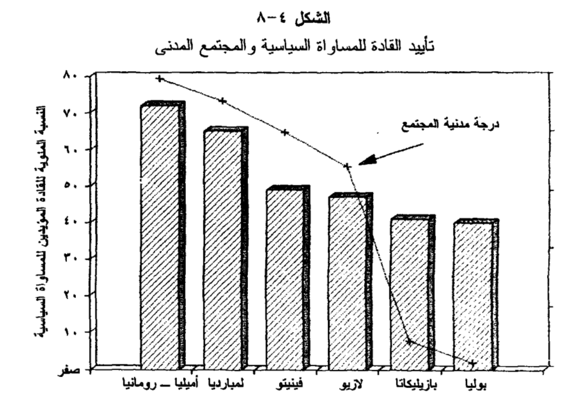
وفى تلك السنوات المبكرة، أشاد القادة السياسيون فى الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية بالإصلاح الإقليمى باعتباره فرصة للتوسع فى الديمقراطية على مستوى القاعدة الشعبية فى إيطاليا، ولكن القادة فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية كانوا فى حيرة وارتباك من هذا الخطاب الشعبوى الذى يطالب "بالسلطة للشعب". وعندما نضجت المؤسسة الجديدة خلال السبعينيات من القرن العشرين وتلاشى الشعور بالغبطة والابتهاج الذى ساد فى البداية، أصبح القادة الإقليميون فى كل أنحاء ايطاليا، وهم الذين كانوا يعبرون فى وقت ما عن تطلعات من اجل ديمقراطية مباشرة، أكثر حذرا. وتضاءلت الجهود لتشجيع زيادة المشاركة الشعبية فى الحكم الإقليمى، وتحول الاهتمام فى جميع الأنحاء بدلا من ذلك إلى الكفاءة والفعالية الإدارية. ومع ذلك، ظلت هناك فروق واضحة فى التعاطف مع المساواة السياسية بين قادة الأقاليم المختلفة.

وقد أمكننا التعرف على بعض هذه الاختلافات فى وجهات النظر عن طريق أربعة مقولات تتطلب الإجابة عليها "بأوافق أو لا أوافق"، وقد طرحنا هذه المقولات على أعضاء المجالس الإقليمية فى كل من استطلاعات الرأى الأربعة التى أجريناها فى الفترة من عام ١٩٧٠ وحتى عام ١٩٨٨، والتى جمعناها فى مؤشر واحد يقيس مدى تأييد المساواة السياسية. وكان أعضاء المجالس الذين سجلوا نقاطا عالية على هذا المؤشر هم الذين أعلنوا إيمانهم بالمساواة. وعلى العكس، فقد كان الذين سجلوا نقاطا منخفضة على مؤشر تأييد المساواة السياسية هم الذين عبروا عن التشكك من حكمة وحصافة رأى المواطن العادى وأحيانا يساورهم الشك حتى بشأن حق الاقتراع العام. وهم يؤكدون على الرغبة فى قيادة قوية، وخاصة من النخبة التقليدية.

ويبين الشكل ٤-٨ الاختلافات الواضحة فى تأييد المساواة السياسية فى الأقاليم الستة، مما يعكس تماما درجة "مدنية" المجتمع الإقليمى. وحيثما تزدهر ظاهرة انتشار الجمعيات، وحيثما يهتم المواطنون بشئون المجتمع المحلى ويدلون بأصواتهم لصالح قضايا وليس لصالح أعيان المجتمع، سنجد هناك أيضا قادة يؤمنون بالديمقراطية وليس بالتدرج الهرمى الاجتماعى والسياسى.

كان لهذه الاختلافات الإقليمية فى أنماط السلطة تأثير قوى ومستمر على الاتجاهات الشعبية نحو بنية الحكومة الإيطالية ذاتها. وتتأكد هذه الحقيقة بمثالين قويين، يفصل بينهما حوالى نصف قرن، وهما اقتراع عام ١٩٤٦ حول استمرار النظام الملكى فى إيطاليا من

الشكل ٤-٨
تأييد القادة للمساواة السياسية والمجتمع المدنى



مؤشر تأييد المساواة السياسية

١. يجب السماح للناس أن يدلوا بأصواتهم حتى وإن كانوا لا يستطيعون أن يفعلوا ذلك بذكاء.

٢. * قليل من الناس يدركون حقا ما هو الأفضل لمصلحتهم على المدى البعيد.

٣. * بعض الناس مؤهلون بشكل أفضل لقيادة هذا البلد بسبب تقاليدهم وخلفياتهم الأسرية.

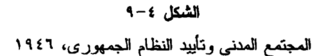
٤. * سيكون من الضرورى دائما وجود أفراد قليلين أقوياء وقادرين على تحمل المسئولية.

* معنى وجود هذه العلامة على المقولة أن النقاط المسجلة يتم عكسها.

عدمه، والاستفتاء العام عام ١٩٩١ حول إصلاح نظام الانتخابات، وهو مجموعة من الاقتراحات بعيدة الأثر تهدف إلى تثبيط عملية "شراء الأصوات" والأشكال الأخرى من علاقة الرعاية ــ التبعية. وكما يبين الشكلان ٤-٩ و٤-١٠، فإنه كلما كانت الحياة الاجتماعية والسياسية فى الأقاليم فى السبعينيات من القرن العشرين أكثر كفالة للحقوق المدنية زاد احتمال التصويت لصالح الجمهورية وضد الملكية آنذاك، وزاد احتمال تأييد إصلاح نظام الانتخابات على أساس مبدأ المساواة بعد أكثر من عشرة سنوات. وكما هو الحال مع قياداتهم، يبدى المواطنون فى الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية نفورا عاما من أنماط التدرج الهرمى للسلطة. وباختصار، فالمواطنة تتعلق بالمساواة وكذلك بالمشاركة. ومن المستحيل فصل العلاقات السببية المعقدة التى تقوم عليها هذه الأنماط عن العلاقات بين النخبة والجماهير. ولا جدوى من التساؤل عن الذى يأتى أولا: أهو التزام القادة بالمساواة أم التزام المواطنين بالمشاركة؟ ولا يمكن معرفة مقياس استجابة القادة ببساطة لكفاية والحماس المدنى لناخبيهم (أو غيابه)، وبأى مقياس تأثرت المشاركة المدنية للمواطنين باستعداد (أو إحجام) النخبة لقبول المساواة وتشجيع المشاركة؛ فمواقف النخبة والجماهير هما فى الواقع وجهان لعملة واحدة، يربطهما معا توازن داعم ومتبادل.

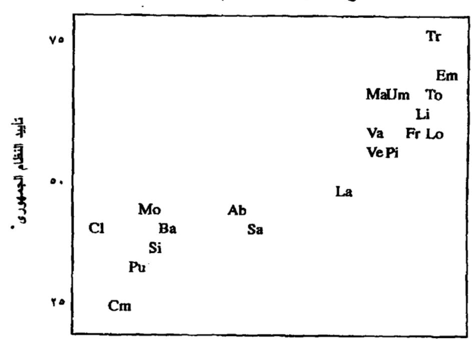
وسنقدم فى الفصل الخامس أدلة تشير إلى أن هذا الترابط المميز للعلاقة بين النخبة والجماهير قد تطور على مدى وقت طويل للغاية. وفى ظل هذه الظروف، فإن ما يبعث على الدهشة ألا تكون مواقف النخبة والجماهير متوافقة معا. ولا يمكن لموقف تكون فيه النخبة سلطوية والجماهير مصرة على موقفها أن يكون فى حالة اتزان مستقر، كما أن نمط القائد المداهن والتابع الوديع نمط يصعب أن يكون أكثر ديمومة. ويؤدى التلازم الأكثر استقرارا والذى وجدناه بالفعل بين النخبة والجماهير إلى تعميق فهمنا لديناميكيات السياسة فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية والأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية. وترتبط فعالية الحكومة الإقليمية ارتباطا وثيقا بمدى تنظيم السلطة والتبادل الاجتماعى فى الحياة فى الإقليم تنظيما أفقيا أو تنظيما هرميا. إن المساواة سمة أساسية من سمات المجتمع المدنى[52].

كما أن القادة السياسيين فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية أكثر استعدادا إلى حل وسط من نظرائهم فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية. وكما سنرى بعد قليل، ليس هناك أى أدلة على الإطلاق على أن السياسة فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية أقل عرضة للنزاع والمجادلة، ولكن القادة هناك أكثر استعدادا لتسوية النزاعات. ولا تتميز الأقاليم التى



الشكل ٤-٩

المجتمع المدنى وتأييد النظام الجمهورى، ١٩٤٦



معامل الارتباط: ٩٠, = r

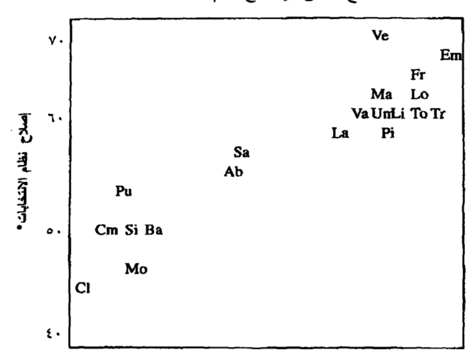
* النسبة المئوية للتصويت ضد الملكية فى عام ١٩٤٦.

تكفل الحقوق المدنية بغياب الروح الحزبية ولكن بالانفتاح عليها. ويوضح الشكل ٤-١١ هذا التباين المهم بين السياسات المدنية والسياسات الأقل مدنية، وهو يعرض استجابات أعضاء المجالس فى استطلاعات الرأى الأربعة التى أجريناها خلال عقدين، للمقولة التالية: "التوصل إلى حل وسط مع المعارضين السياسيين خطر لأنه يؤدى عادة إلى خيانة القضية التى تناصرها". ومن بين القادة السياسيين فى الإقليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية، لم يوافق سوى ١٩ فى المائة فقط ـــ أى أقل من نصف النسبة بين السياسيين فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية. ولا ينكر السياسيون فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية واقع المصالح المتعارضة، ولكنهم لا يخشون من التوصل إلى حل وسط مبتكر[53]. وهذا أيضا جزء من نسيج المجتمع المدنى وهو يساعد على فهم سبب أداء الحكومة هناك بطريقة أفضل.

ويمكن تعريف المجتمع المدنى إجرائيا وجزئيا، بكثافة الجمعيات الثقافية والترفيهية المحلية. ولكننا نستبعد من هذا التعريف ثلاثة انتماءات هامة لكثير من الإيطاليين

الشكل ٤-١٠

المجتمع المدنى وإصلاح نظام الانتخابات، ١٩٩١



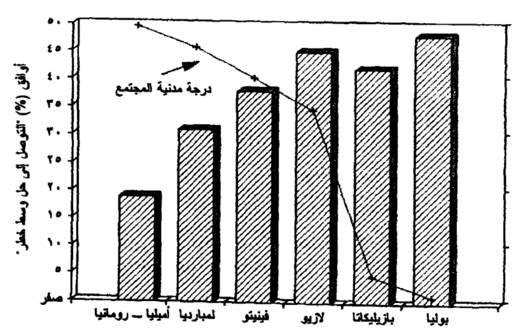
المجتمع المدنى

معامل الارتباط: ٩٢, = r

* النسبة المئوية للتصويت من أجل إصلاح نظام الانتخابات فى عام ١٩٩١.

الشكل ٤-١١

خوف القادة من التوصل إلى حل وسط والمجتمع المدنى



ـ النقابات والكنيسة والأحزاب السياسية. ويبدو أن السياق المدنى له تأثيرات محددة على العضوية فى هذه الأنواع الثلاثة المختلفة من المنظمات.

النقابات

فى العديد من البلدان (وخاصة تلك التى تشترط عدم تشغيل العمال غير النقابيين)، تكون العضوية فى النقابات إلزامية أساسا ولذلك ليس لها إلا أهمية مدنية قليلة. ولكن عضوية النقابات فى إيطاليا اختيارية وتعنى أكثر من مجرد شغل وظيفة معينة[54]. ويفسح التفتت الفكرى للحركة العمالية الإيطالية المجال أمام خيارات كثيرة للانتماء إلى منظمات سياسية ـ شيوعية، كاثوليكية، فاشية جديدة، اشتراكية، وأخرى غير ما ذكر. والنقابات الزراعية ونقابات أصحاب الياقات البيضاء أكثر أهمية فى إيطاليا منها فى العديد من البلدان الأخرى، إذ تتيح فرصا أكثر للعضوية. وقد انتهى سالفاتور كوى إلى أن "الدافع السياسى والتقاليد الإيديولوجية" أكثر أهمية من الهيكل الاقتصادى فى تحديد عضوية النقابات فى إيطاليا[55]. ونتيجة لذلك، فإن العضوية فى النقابات لها أهمية مدنية أكبر فى إيطاليا منها فى أماكن أخرى.

تشيع العضوية فى النقابات بدرجة أكبر فى الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية. والحقيقة أن عضوية النقابات تصل إلى الضعف تقريبا فى الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية، مع *تعديلها* بالنسبة لوظيفة المستجيبين: *بين* عمال الطبقة الكادحة (الياقات الزرقاء)، *بين* المزارعين، *بين* المهنيين، *بين* رجال الأعمال فى الأعمال الخاصة بهم، وهكذا، تكون العضوية فى النقابات أعلى بشكل ثابت فى الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية. وعلى العكس، فالعضوية فى النقابات غير مرتبطة بالتعليم، والسن، والإقامة بالمدن، والفروق حسب الطبقة الاجتماعية أقل مما يمكن توقعه. وتشيع العضوية فى النقابات بنفس القدر تقريبا بين المهنيين والموظفين التنفيذيين فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية وبين العمال اليدويين فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية[56]. وللسياق المدنى نفس أهمية الوضع الاجتماعى الاقتصادى تقريبا فيما يخص العضوية فى النقابات فى إيطاليا. وفى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية، يعتبر التضامن فى أماكن العمل جزءا من ظاهرة التضامن الاجتماعى الأوسع نطاقا[57].

الكنيسة والتدين

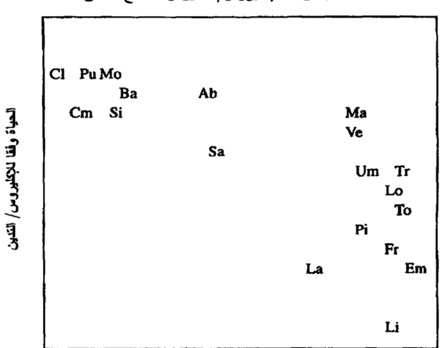
الديانة المنظمة، على الأقل فى إيطاليا التى تدين بالكاثوليكية، بديل للمجتمع المدنى، وليست جزءا منه. وعلى مدى تاريخ إيطاليا، كان لوجود البابوية فى روما تأثير قوى على الكنيسة الإيطالية وعلاقاتها بالحياة المدنية. ولمدة أكثر من ثلاثين عاما بعد توحيد إيطاليا، منع "الحظر" البابوى *non expedit* جميع الكاثوليك من المشاركة فى الحياة السياسية الوطنية، على الرغم من أن الكنيسة أصبحت بعد الحرب العالمية الثانية شريكا هاما فى الحزب الديمقراطى المسيحى. ورغم حركة الإصلاحات لمجلس الفاتيكان الثانى وازدهار اتجاهات أيديولوجية مختلفة بين المؤمنين، إلا أن الكنيسة الإيطالية تحتفظ بكثير من تراث مناهضة الإصلاح، بما فى ذلك التأكيد على أهمية التدرج الهرمى الكنسى والفضائل التقليدية للطاعة والرضا عن وضع الإنسان فى الحياة[58]. وتعتبر الروابط الرأسية للسلطة سمة مميزة للكنيسة الإيطالية أكثر من الروابط الأفقية للزمالة.

وعلى المستوى الإقليمى، فإن جميع مظاهر التدين والخدمة الدينية ــ حضور القداس، الزواج الدينى (مقابل الزواج المدنى)، رفض الطلاق، الإفصاح عن الهوية الدينية فى استطلاعات الرأى ــ ترتبط سلبيا مع المشاركة المدنية. (ويلخص الشكل ٤-١٢ هذا النمط). وعلى المستوى الشخصى أيضا، يبدو أن هناك عدم توافق متبادل بين المشاعر الدينية والمشاركة المدنية. ومن بين الإيطاليين الذين يحضرون القداس أكثر من مرة واحدة فى الأسبوع، ذكر ٥٢ فى المائة أنهم نادرا ما يقرأون الصحف و٥١ فى المائة منهم قالوا إنهم لا يتناقشون فى السياسة أبدا؛ ومن بين المواطنين الآخرين من نفس البلد الذين يجاهرون بأنهم غير متدينين، كانت الأرقام المعادلة ١٣ فى المائة و ١٧ فى المائة[59]. ويعبر المواطنون الذين يواظبون على الذهاب إلى الكنيسة عن رضاهم بالحياة وبالنظام السياسى الحالى أكثر من الإيطاليين الآخرين. يبدو أنهم مهتمون بمدينة الله أكثر من اهتمامهم بمدينة الإنسان.

وفى أول عقدين تاليين للحرب العالمية الثانية، انضم كثير من الإيطاليين لمنظمة العمل الكاثوليكى، وهى تحالف بين الجمعيات العلمانية الكاثوليكية دعمتها االكنيسة عندما سعت لكى تكون على وفاق مع إيطاليا الديمقراطية الحديثة. وفى قمة مجدها، كانت منظمة العمل الكاثوليكى، وهى أكبر منظمة جماهيرية فى إيطاليا فى ذلك الوقت، تضم حوالى عشر كل الرجال والنساء والأطفال فى إيطاليا فى شبكة أنشطتها الثقافية والترفيهية والتعليمية. وكان لهذه العضوية توزيع إقليمى عكس توزيع التدين (الحياة وفقا للإكليروس) تقريبا والموضح فى

الشكل ٤-١٢

الحياة وفقا للإكليروس/ التدين والمجتمع المدنى



المجتمع المدنى

معامل الارتباط: ـ ٧٦, = r

ملحوظة : التدين مقياس عاملى مركب تتوقف قيمته على المؤشرات الثمان التالية:

المقياس المكون	*التشبع*
معدل الزواج فى الكنيسة، ١٩٧٦	٠،٩٥٢
معدل الطلاق، ١٩٨٦	ـ ٠,٩١٥
معدل للزواج فى الكنيسة، ١٩٨٦	٠،٨٦٢
الاستفتاء العام ضد الطلاق، ١٩٧٤	٠،٨٤٢
معدل الطلاق، ١٩٧٣	٠،٧٩٦
سؤال استطلاع الرأى: "هل أنت شخص متدين"؟	ـ ٠,٧٩٢
سؤال استطلاع الرأى: "كم مرة تذهب إلى الكنيسة"؟	٠،٧٨٣
سؤال استطلاع الرأى: "هل الدين مهم بالنسبة لك"؟	٠،٧٦٧

الشكل ٤-١٢. وكانت منظمة العمل الكاثوليكى أقوى مرتين أو ثلاث مرات فى الأقاليم الشمالية التى تكفل الحقوق المدنية والتى تميل أكثر إلى تشجيع الجمعيات عنها فى المناطق الأقل كفالة للحقوق المدنية فى منطقة الجنوب Mezzogiorno. وبهذا المعنى الجغرافى، تمثل منظمة العمل الكاثوليكى الوجه "المدنى" للكاثوليكية الإيطالية. ولكن فى الستينيات من القرن العشرين، مع التحول العلمانى السريع للمجتمع الإيطالى والاضطرابات التى حدثت داخل الكنيسة وفى أعقاب مجلس الفاتيكان الثانى، انهارت منظمة العمل الكاثوليكى انهيارا تاما وفقدت ثلثى أعضائها فى خمس سنوات فقط ولم يتبق منها بالكاد إلا أثر ضئيل فى الوقت الذى قمنا فيه بهذه الدراسة[60]. وفى إيطاليا المعاصرة، كما كان الحال فيها فى عهد دعاة المذهب المدنى الإنسانى الميكيافيللى (الغائى)، أصبح المجتمع المدنى مجتمعا علمانيا.

الأحزاب

استطاعت الأحزاب السياسية الإيطالية التكيف باقتدار مع الظروف المختلفة، المدنية وغير المدنية، التى تعمل فى إطارها. ونتيجة لذلك، أصبح المواطنون فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية يشاركون فى السياسات الحزبية ويهتمون بالسياسة مثل نظرائهم فى الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية[61]. وفى النهاية صارت العضوية فى الأحزاب السياسية منتشرة فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية بنفس قدر انتشارها فى الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية. ومن المحتمل أن يكون للناخبين فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية نفس الميل للارتباط بأحد الأحزاب مثل نظرائهم فى الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية. وهم يتحدثون فى السياسة بنفس القدر الذى يفعله نظرائهم فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية، وكما رأينا، فإنهم فى الواقع أكثر ميلا لإجراء اتصالات شخصية مع القادة السياسيين. يبدو أن المواطنين فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية ليسوا أقل انتماء حزبيا أو "سياسيا من نظرائهم فى الأقاليم المدنية"[62].

ولكن العضوية فى الأحزاب والمشاركة السياسية لهما معنى مميز فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية؛ فقبل كل شئ وفى منطقة الجنوب Mezzogiorno فقد قيل أن حروف "PNF" التى تطبع على بطاقات الحزب فى عهد الفاشية لا ترمز إلى *Partito Nazionale Fascista* (الحزب الوطنى الفاشيسى) ولكنها ترمز إلى *Per necessità familiare* (من أجل حاجة الأسرة). وسوف يظل الحصول على خدمات من أصحاب السلطة أكثر أهمية فى الأقاليم

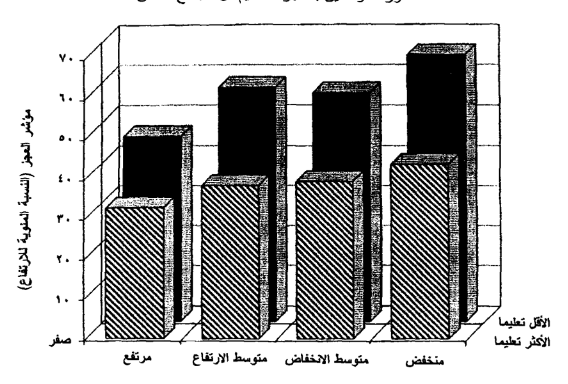
الأقل كفالة للحقوق المدنية. إن "العلاقات" مهمة هنا من أجل البقاء، والعلاقات التي تساعد على إنجاز العمل بصورة أفضل هي العلاقات الرأسية للتبعية والسيادة وليست العلاقات الأفقية للتعاون والتضامن. ويصف سيدني تارو المنطقة الجنوبية Mezzogiorno الفقيرة غير المدنية بقوله: "إن القدرة السياسية في جنوب إيطاليا *متطورة للغاية*... [الفرد] فيها سياسي إلى أبعد حد ويقاوم الارتباطات الثانوية الأفقية في نفس الوقت. وبهذا المعنى، تعتبر جميع علاقاته الاجتماعية "سياسية"[63]. والأحزاب السياسية ظاهرة من الناحية التنظيمية حتى في الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية، رغم ندرة الجمعيات الثانوية، لأن جميع الأحزاب في هذا السياق تميل إلى أن تكون أدوات اتصال لسياسات الراعي ـ التابع. وكما لاحظنا من قبل، فإن ما يميز الأقاليم التي تكفل الحقوق المدنية عن غير المدنية ليس درجة المشاركة السياسية، بل طبيعتها.

المواقف المدنية

بالرغم من اتباعهم أساليب مرتبطة بالسياسة إلا أن المواطنين في الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية يشعرون أنهم مستغلون ومستبعدون وعاجزون. ويبين الشكل ٤-١٣ أن مستوى التعليم المنخفض وعدم مدنية البيئة المحيطة (بالقياس على خلفية مرتفعة إلى درجة معقولة من الاستبعاد بين جميع الإيطاليين) يزيد الشعور بالاستغلال والعجز. وفي كل المجتمعات يشعر هؤلاء الذين تلقوا تعليما أعلى أنهم أكثر كفاءة لأن التعليم يمثل مكانة اجتماعية ومهارات شخصية وشبكة من العلاقات. ومع ذلك فحتى هذه المزايا لا يمكن أن تعوض تماما عن حالة اللامبالاة والاغتراب التي تسود في الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية في إيطاليا؛ فالمواطنون المتعلمون في تلك الأقاليم يشعرون بنفس العجز التي يشعر به المواطنون الأقل تعليما في الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية. ويبين الشكل ٤-١٣ أيضا أن سياق المجتمع له تأثير أقوى على الكفاءة بين هؤلاء الذين تلقوا تعليما أقل بالمقارنة مع تأثيره على أولئك الأكثر تعليما. وفي الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية تزداد الفروق في درجة العجز بين الطبقات"[64]. ولسنا في حاجة لإيجاد تفسيرات ديناميكية نفسية مجهدة لهذا الاستياء. ومقارنة بالمجتمع المدني الأكثر تعاونا وعملا بالمساواة، فإن الحياة في المجتمع ذي البنيان الرأسي والتقسيم الأفقي تقدم تبريرات يومية لإحساس المواطن بالاستغلال، والتبعية،

الشكل ٤-١٣

شعور المواطنين بالعجز، التعليم، والمجتمع المدنى



مؤشر المجتمع المدنى

مؤشر العجز

("مرتفع" = الموافقة على جميع البنود الأربعة التالية)

١- معظم الناس فى مراكز السلطة يحاولون استغلالك.
٢- أنت تشعر أنك مستبعد مما يحدث من حولك.
٣- رأيك لا يهم كثيرا.
٤- الناس الذين يحكمون البلد لا يهمهم فى الواقع ما يحدث لك.

والإحباط، وخاصة فى أسفل السلم الاجتماعى، ولكن أيضا فى الدرجات الأعلى إلى حد ما على هذا السلم.

تتجلى الأمانة والثقة والالتزام بالقانون فى معظم الأبحاث الفلسفية عن الفضيلة المدنية، فيقال إن المواطنين فى المجتمع المدنى يتعاملون مع بعضهم البعض بالعدل والإنصاف

ويتوقعون المعاملة بالمثل فى المقابل. وهم يتوقعون من حكومتهم أن تتبع معايير عالية، وهم مستعدون طواعية للامتثال للقواعد التى فرضوها على أنفسهم. وفى مثل هذا المجتمع، كما كتب بنجامين باربر، "لا يحصل المواطنون ولا يمكنهم أن يحصلوا على خدمة ما دون مقابل، لأنهم يعرفون أن حريتهم هى نتيجة مشاركتهم فى صناعة القرارات المشتركة والعمل على تنفيذها"[65]. وعلى العكس، ففى المجتمع الأقل مدنية، تكون الحياة محفوفة بمخاطر أكثر، والمواطنون أكثر حذرا، والقوانين التى وضعها مستوى أعلى ما وضعت إلا لتتم مخالفتها.

الجدول ٤-٥

الأمانة، والثقة، والالتزام بالقانون، والمجتمع المدنى

	مؤشر المجتمع المدنى			
	مرتفع	*متوسط الارتفاع*	*متوسط الانخفاض*	*منخفض*
ما أفضل وصف للسياسة فى هذا الإقليم: "أمينة" أم "فاسدة"؟				
النسبة المئوية من القادة الذين قالوا "أمينة"	٨٩	٧٦	٦٧	٤٤
بعض الناس يقولون أنه يمكنك عادة أن تثق فى الناس. والبعض الآخر يقول أنك يجب أن تكون حذرا جدا فى علاقاتك مع الناس. ما هو رأيك؟				
النسبة المئوية من الجمهور الذين قالوا "تثق"	٣٣	٣٢	٢٨	١٧
الناس فى هذه البلدة يطيعون القانون بدقة متناهية، حتى قوانين المرور.				
النسبة المئوية من الجمهور الذين "وافقوا"	٦٠	٤٧	٣٩	٢٥
تأييد القانون والنظام الأكثر صرامة				
النسبة المئوية من الجمهور الذين وافقوا على كل البنود الأربعة أ	٣٧	٤٦	٤٩	٦٠

أ ــ مؤشر مركب لتأييد القانون والنظام الأكثر صرامة.

١- يجب أن تمنح الشرطة سلطة أقوى للدفاع عن القانون.

٢- الحكومة لا تفعل ما يكفى لضمان النظام العام.

٣- فى هذه الأيام لا يوجد احترام كاف للسلطة.

٤- الشرطة فى إيطاليا تتمتع بسلطة قوية أكثر مما ينبغى. (لا أوافق تماما)

ربما يبدو هذا الوصف للمجتمع المدنى وصفا نبيلا، ولكنه أيضا وصف غير واقعى ومثير للسخرية، إذ يعيد إلى ذاكرتنا نصوص التربية الوطنية فى المدرسة الثانوية والتى كنا قد نسيناها منذ زمن. ومع ذلك فإن ما يلفت النظر هو أن الأدلة التى استقيناها من الأقاليم الإيطالية تبدو متوافقة مع تلك الرؤية؛ فأقل الأقاليم كفالة للحقوق المدنية هى أكثر الأقاليم تعرضا لوباء الفساد السياسى القديم، وهى موطن "المافيا" وأشكالها الإقليمية المختلفة[66]. ورغم أن المقاييس "الموضوعية" للأمانة السياسية غير متاحة بسهولة، إلا أننا سألنا عينة قادة المجتمع المحلى فى كل أنحاء إيطاليا لإبداء رأيهم فيما إذا كانت السياسة فى الإقليم الخاص بكل منهم أكثر أمانة أم أكثر فسادا من الإقليم العادى. وكان القادة فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية أكثر ميلا لوصف السياسة فى إقليمهم بأنها فاسدة عن نظرائهم فى الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية. وقد أظهرت استطلاعات الرأى التى أجريناها للجماهير فى جميع أنحاء شبه الجزيرة عامى ١٩٨٧ و ١٩٨٨ اختلافات متماثلة، كما يبين الجدول ٤-٥. لقد عبر المواطنون فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية عن ثقة اجتماعية أكبر واطمئنان أكثر لالتزام زملائهم المواطنين بالقانون أكثر من المواطنين الآخرين فى أقل الأقاليم كفالة للحقوق المدنية[67]. وعلى العكس، فقد كان أهالى الأقاليم الأقل مدنية أكثر ميلا للإصرار على قيام السلطات بفرض مزيد من القانون والنظام على مجتمعاتهم[68].

تقع تلك الاختلافات المتسقة على نحو واضح فى موضع القلب من التمييز بين المجتمعات المدنية وغير المدنية. ومما يسهل الحياة الجماعية فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية توقع أنه من الأرجح التزام الآخرين بالقواعد. وعندما تعرف أن الآخرين سوف يلتزمون، فمن الأرجح أنك ستقتفى أثرهم أيضا ومن ثم فإنك تحقق ما يتوقعونه منك. وفى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية يتوقع كل واحد تقريبا أن الآخرين سوف ينتهكون القواعد. ويبدو أنه من الحماقة أن تطيع قوانين المرور أو قانون الضرائب أو قواعد الرعاية الاجتماعية إذا كنت تتوقع أن يلجأ كل الآخرين للغش. (والتعبير الإيطالى لمثل هذا السلوك الساذج هو *fesso* أى المغفل والذى يعنى أيضا "الزوج المخدوع"). ولذلك فأنت تغش أيضا وفى النهاية تتأكد توقعات الجميع الباعثة على الحسرة والسخرية.

ولافتقار الناس فى الأقاليم الأقل مدنية للثقة والالتزام الذاتى الذى يتميز به نظرائهم فى الأقاليم المدنية، فإنهم يكونون مجبرين على الاعتماد على ما يسميه الإيطاليون "قوات النظام" أى، الشرطة. ولأسباب سوف نشرحها بتفصيل أكثر فى الفصل السادس، لا يجد المواطنون فى

الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية أى ملجأ آخر لحل معضلة هوبز* الأساسية للنظام العام، إذ أنهم يفتقرون إلى الروابط الأفقية للتبادل الجماعى التى تعمل بفعالية أكثر فى الأقـــاليم التـــى تكفل الحقوق المدنية. وفى غياب التضامن والالتزام الذاتى، فإن التدرج الهرمى والقوة همـــا البديل الوحيد للفوضى.

وفى الجدال الفلسفى الحديث بين اتباع مذهب المجتمعية والليبراليين كثيرا ما يقـــال إن المجتمع والحرية بينهما عداء. ولا شك أن هذا حقيقى فى بعض الأحيان كما حدث مرة فـــى مدينة سالم بولاية ماساشوسيتس. ولكن الحالة الإيطالية تشير إلى أن المواطنين فى الأقـــاليم التى تكفل الحقوق المدنية يمكن أن يكونوا أكثر ليبرالية لأنهم يتمتعون بمزايا المجتمع. وممـــا يدعو للسخرية، أن أنصار المذهب الفردى اللا أخلاقى فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنيـة هم الذين يجدون أنفسهم يطالبون بشدة بتنفيذ القانون بصرامة.

ولكن ما زالت الحلقة المفرغة تضيق أكثر: ففى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية، حتى الحكومة الثقيلة الوطأة ــ وهى أداة تنفيذ القانون ــ يضعفها الإطار الاجتماعى غير المدنـــى. بل إن طبيعة المجتمع نفسها التى تدفع المواطنين للمطالبة بحكومة أقـــوى تقلـل احتمـــال أن تصبح أى حكومة قوية، على الأقل إذا ظلت حكومة ديمقراطية. (هذا تفسير معقول، علـــى سبيل المثال للجهود عديمة الجدوى التى قامت بها إيطاليا ضد عصابات المافيا فـــى صقليـــة خلال النصف الأخير من القرن التاسع عشر). وعلى العكس من ذلك، فإن الحكومـــة خفيفـــة الوطأة فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية تكون قوية دون بذل أى جهد إذ تستطيع أن تعتمد على مزيد من التعاون والالتزام الطوعى بين المواطنين.

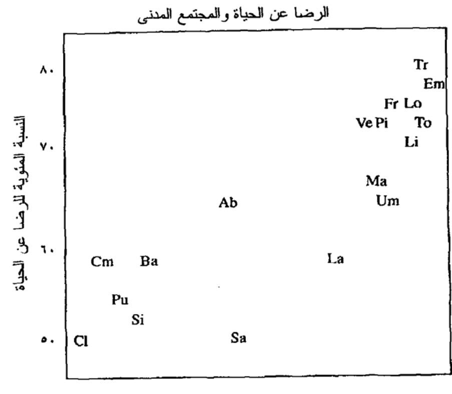
تشير الأدلة التى استعرضناها بقوة إلى أن الشئون العامة تكون مرتبة بشكل أكثر نجاحـا فى الأقاليم الأكثر كفالة للحقوق المدنية. ولا عجب إذن فى أن المواطنين فى الأقـــاليم التـــى تكفل الحقوق المدنية يشعرون بالسعادة والرضا بالحياة بوجه عام أكثر مـــن نظرائـــهم فـــى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية. وفى سلسلة من استطلاعات الرأى أجريت فيما بين عامى ١٩٧٥ و ١٩٨٩ فى جميع أرجاء إيطاليا، سألنا حوالى خمسة وعشرين ألف شخص عما إذا

---

* توماس هوبز ــ فليسوف انجليزى (١٥٨٨-١٦٧٩) سعى لتطبيق المبادئ العقلانية علـــى دراســة الطبيعـــة البشرية. وقد رأى أن تصرفات الإنسان تكون مدفوعة فقط بالمصلحة الشخصية.

الشكل ٤-١٤

الرضا عن الحياة والمجتمع المدنى



معامل الارتباط : ٠،٨٧ = r

كانوا "راضين تماما أو راضين إلى حد ما أو غير راضين إلى حد ما أو غير راضين على الإطلاق بالحياة التى يعيشونها". ويبين الشكل ٤-١٤ أن مواطنى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية أكثر رضا بالحياة؛ فالسعادة هى الحياة فى مجتمع مدنى.

وعلى المستوى الفردى، يعد دخل الأسرة ومراعاة الشعائر الدينية أفضل مؤشرات الرضا بالحياة، ولكن الارتباط مع المجتمع المدنى له فى النهاية نفس قوة هذه الخصائص الشخصية[69]. ويرتبط المجتمع المدنى ارتباطا وثيقا بكل من الأداء المؤسسى والرفاهية الإقليمية لدرجة أنه يصعب إحصائيا التمييز بينهم، رغم أنه من بين المؤشرات الثلاثة، تعتبر درجة مدنية المجتمع حديا أفضلها كمؤشر للرضا عن الحياة. وعلى أية حال، وكما سنناقش بتفاصيل أكثر في الفصول التالية، فقد أصبحت هذه السمات الثلاثة للحياة المجتمعية تشكل متلازمة شديدة الارتباط. ويبين الشكل ٤-١٤ أن الصفات المميزة لمجتمع ما بهذا المعنى مهمة بنفس قدر الظروف الشخصية فى تحقيق السعادة الشخصية.

إن التباين بين المجتمعات الأكثر والأقل مدنية والذى يتضح من تلك المجموعات الهائلة من البيانات، يتوافق تماما، وفى كثير من النواحى، مع توقعات الفلاسفة السياسيين. ومع ذلك فإن قصتنا تتناقض فى أحد جوانبها المهمة مع معظم التفسيرات الكلاسيكية؛ فقد ربط كثير من واضعى النظريات بين المجتمع المدنى ومجتمعات ما قبل الحداثة الصغيرة والمترابطة جيدا، والمختلفة تماما عن عالمنا الحديث ــ المجتمع المدنى بوصفه عالما فقدناه[70].

وقد استعار الفكر الاجتماعى المعاصر من فرديناند تونييس، عالم الاجتماع الألمانى فى القرن التاسع عشر، التمييز بين Gemeinschaft و Gesellschaft ــ أى بين *مجتمع* تقليدى محدود النطاق يستند على إحساس عام بالتضامن و*مجتمع* حديث، عقلانى وموضوعى يستند على المصلحة الشخصية. وتقودنا هذه النظرة بسهولة إلى فكرة أن المجتمع المدنى شئ يعود إلى الماضى ومقدر له الزوال. وسوف تحل محله تكتلات حديثة هائلة، متقدمة تكنولوجيا ولكنها سالبة للآدمية، مما يشجع على السلبية المدنية الفردية الباحثة عن الذات؛ فالحداثة هى عدو السلوك المتمدن.

وتشير دراساتنا إلى عكس ذلك تماما؛ فأقل المناطق مدنية فى إيطاليا هى بالتحديد القرى التقليدية فى الجنوب. ويجب ألا نعتبر المعتقدات المدنية السائدة فى المجتمعات التقليدية مثلا عليا؛ فالحياة فى معظم المناطق التقليدية فى إيطاليا المعاصرة تتسم بالتدرج الهرمى والاستغلال، وليس بالمشاركة فى السراء والضراء. ويؤكد جيمس واطسون، وهو مراقب من كثب للحياة فى كلابريا، الواقعة فى مقدمة شبه جزيرة إيطاليا التى تشبه الحذاء ذى الرقبة وأقل الأقاليم العشرين مدنية، على غياب الثقة المدنية والجمعيات:

> إن أول صفة تلفت نظر المراقب فى كلابريا هى عدم الثقة؛ ليس مجرد عدم الثقة تجاه الغرباء ولكن أيضا داخل المجتمع نفسه، وحتى فى القرى الصغيرة. فالثقة ليست سلعة متوفرة بكميات كبيرة... وتاريخيا كان المجتمع المدنى يفتقر تماما إلى الجمعيات بخلاف نادى اجتماعى فى القرية أو البلدة والذى قد يوجد عرضا (*Circolo della Caccia, dei Nobili* etc)[71].

وعلى العكس، نجد أن إقليم إميليا ــ رومانيا الواقعة على قمة المقياس المدنى أبعد ما يكون عن "المجتمع" التقليدى بالمعنى الكلاسيكى ــ القرية الحميمة كما تصورها ذاكرتنا

الشعبية. فعلى النقيض فإن إقليم إميليا ــ رومانيا يعد من بين أكثر المجتمعات حداثة ورواجا ورفاهية وتقدما تكنولوجيا على وجه الأرض. ولكنها مع ذلك موقع لتمركز غير عادى من شبكات التضامن الاجتماعي المتداخله، ويسكنها مواطنون غيورون على المصلحة العامة بشكل غير عادى ــ إنها شبكة من المجتمعات المدنية. وإميليا ــ رومانيا لا يسكنه ملائكة، ولكن داخل حدوده (وحدود الأقاليم المجاورة فى شمال وسط إيطاليا) تساعد معايير وشبكات المشاركة المدنية على تسهيل العمل الجماعى بجميع أشكاله، بما فى ذلك الحكومة. وكما سنرى فى الفصل الخامس، فإن لهذه المعايير والشبكات جذورا مهمة فى التقاليد الإقليمية المتغلغلة، ولكن من غير المعقول أن نصف إميليا ــ رومانيا كمجتمع "تقليدى". إن أكثر الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية فى إيطاليا ــ وهى المجتمعات التى يشعر فيها المواطنون بالتمكين من المشاركة فى المشاورات الجماعية حول الخيارات العامة وحيث تترجم هذه الخيارات تماما إلى سياسات عامة فعالة ــ تشمل بعض أحدث البلدان والمدن فى شبه جزيرة إيطاليا؛ فالتحديث لا يعنى نهاية المجتمع المدنى.

ويمكننا أن نلخص اكتشافاتنا حتى الآن فى هذا الفصل ببساطة. إن بعض الأقاليم فى إيطاليا بها العديد من جمعيات الإنشاد الجماعى (الكورال) وفرق لكرة القدم ونوادى مراقبة ودراسة الطيور ونوادى "الروتارى". ومعظم المواطنين فى هذه الأقاليم يقرأون بشغف عن شئون المجتمع المحلى فى الصحف اليومية. وهم منشغلون بالقضايا العامة وليس بالسياسات الشخصانية أو سياسات الراعى ــ التابع. ويثق السكان فى أنهم يتعاملون مع بعضهم بالعدل والإنصاف ويطيعون القانون. والقادة فى تلك الأقاليم أمناء نسبيا؛ فهم يؤمنون بالحكومة الشعبية ومهيئون للوصول إلى حلول وسط مع خصومهم السياسيين. ويجد كل من المواطنين والقادة فى تلك الأقاليم أن المساواة ملائمة لأحوالهم. والشبكات الاجتماعية والسياسية منظمة أفقيا لا هرميا. والمجتمع يقدر قيمة التضامن والمشاركة المدنية، والتعاون والأمانة. والحكومة تؤدى أعمالها[72]. فلا غرابة إذن فى أن يكون الناس فى هذه الأقاليم راضين عن الحياة فيها!

وعلى الطرف الآخر نجد الأقاليم "غير المدنية"، والتى يصدق عليها التعبير الفرنسى *incivisme* (ضعف الدافع المدنى)[73]. والحياة العامة فى هذه الأقاليم منظمة هرميا لا أفقيا. والمفهوم الحقيقى "للمواطن" فيها لم يتطور. ومن وجهة نظر السكان كأفراد، فلسان حال الواحد منهم يقول إن الشئون العامة هى شأن شخص آخر ــ notabili أى "الرؤساء"،

"السياسيين" ــ لا شأن لى بها. وقليل من الناس يتطلعون للمشاركة فى المشاورات حول الصالح العام، ولا يتاح إلا قليل من هذه الفرص. والمشاركة السياسية تحركها التبعية الشخصية أو الطمع الشخصى، وليس الغرض الجماعى. والمشاركة فى الجمعيات الاجتماعية والثقافية ضئيلة. والولاء الشخصى يحل محل الغرض العام. والجميع يعتبرون أن الفساد هو القاعدة العامة، حتى السياسيين أنفسهم، وهم يستخفون بالمبادئ الديمقراطية. "والتوصل إلى حل وسط" ليس له إلا صدى سلبى. والقوانين ما وضعت إلا لكى تتم مخالفتها (والجميع تقريبا متفقون على ذلك) ولكن خشية من مخالفة الآخرين للقانون، يطالب الناس بنظام أكثر صرامة. ويشعر الجميع تقريبا، وقد وقعوا فى شرك هذه الحلقات المفرغة المتشابكة، أنهم عاجزون ومستغلون وغير سعداء. ومع أخذ كل هذه الأشياء فى الاعتبار، فلا عجب أن الحكومة التمثيلية هنا أقل فعالية من مثيلتها فى المجتمعات الأكثر مدنية.

إن هذا الاكتشاف يطرح سؤالين جديدين ومهمين: *كيف وصلت الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية إلى هذا الوضع؟ وكيف تدعم قواعد وشبكات المشاركة المدنية الحكومة الجيدة؟* سوف نتناول تلك الأسئلة فى الفصلين القادمين، ولكن لنتطرق أولا إلى تفسيرات أخرى محتملة لنجاح وفشل الحكومات الإقليمية.

تفسيرات أخرى للنجاح المؤسسى:

يعتقد البعض أن عدم التوافق الاجتماعى والصراع السياسى هما فى الغالب عدوان للحوكمة الفعالة. ويقال إن الإجماع شرط أساسى للديمقراطية المستقرة. ولوجهة النظر هذه أصل متميز؛ فقد كتب سيسرو "إن حكم الجمهور إذن هو من شأن الناس؛ والناس ليسوا أى مجموعة من البشر يجمعهم رابط ما، ولكنه التقاء عدد ذى شأن من البشر يجمعهم سويا اتفاق عام حول القانون والحقوق والرغبة فى المشاركة من أجل منافع متبادلة"[74]. وقد أشار إدموند بيرك، بعد أن هزه الصراع الاجتماعى فى فرنسا إبان الثورة الفرنسية، إلى أن المجتمع المنظم تنظيما جيدا يجب إعتباره اتفاق مشاركة، "مشاركة فى جميع العلوم، مشاركة فى جميع الآداب والفنون، مشاركة فى كل فضيلة، وفى كل أوجه الكمال"[75].

سيطرت وجهة النظر هذه على كثير من الدعاة المرموقين من بين علماء الاجتماع فى

القرن العشرين أيضا؛ فقد أثنى جبرييل ألموند على الثقافة السياسية "المتجانسة" للنظم السياسية "الانجلو ــ أمريكية" ووصف النظام السياسى من النـوع "القـارى" المفكـك بأنـه "مرتبـط باللاحراك" ومهدد باستمرار "باختراق قيصـرى"[76]. وقـد جـادل جيوفـانى سـارتورى أن الاستقطاب والتفكك الايديولوجى هى صفات الديمقراطيات غير الفعالة و"القابلة للانـهيار"[77]. وكلما كبرت الانشقاقات فى المجتمع أو فى السياسة، كان من الأصعب تشكيل حكومة مستقرة تعتمد على القبول من المحكومين. وكلما زاد عدم الاتفاق حول القضايا الجوهرية، قل احتمال مواصلة أى برنامج مترابط: "لو كانت لجميع الناس نفس التفضيلات السياسية، لكانت مهمـة صنع السياسة أسهل بكثير"[78].

إن هذا الارتباط المفترض بين الترابط الاجتماعى، والانسجام السياسى، والحكم الجيـد يظهر، ضمنيا فى الغالب، فى العديد من التقارير عن المجتمع المدنى:

> بالنسبة لروسو والجمهوريين التقليديين بوجه عام، فـإن (الشـعور الوطنـى والمشـاركة السياسية) يعتمد، ولا يمكن له إلا أن يعتمد على الوحدة الاجتماعية، والدينية، والثقافية. لقد كان هذا هو التعبير عن الآراء السياسية لشعب متجانس. ويمكننا القول أن المواطنة بالنسبة لهم كانت ممكنة فقط فى الأماكن التى كانت الحاجة فيها للمواطنة أقل والتى كانت السياسة فيها ليست أكثر من التوسع داخل المجال العام للحياة العادية التـى بـدأت واسـتمرت خارجها[79].

ولأغراض بحثنا هذا فقد أوحت مثل هذه المشاعر بمجموعة من الافتراضات عـن إمكانيـة إيجاد صلة بين الوحدة الاجتماعية والإجماع السياسى وبين الأداء المؤسسى. ومن المؤسف أن نقول إن توقعاتنا قد اتضح خطأها تماما. إن نجاح أو فشل الحكومات الإقليمية فى إيطاليا لـم يكن مرتبطا مطلقا بجميع مقاييس التفكك السياسى، والاسـتقطاب الايديولوجـى والصـراع الاجتماعى:

- لقد درسنا الاستقطاب الايديولوجى لنظام الأحزاب ــ والذى يقاس بكل مـن قـوة الحزب وآراء القادة الإقليميين ــ ظنا بأنه كلما كانت الهوة بين اليسـار واليميـن أوسع، وكانت أصوات التطرف أقوى، كان من الأصعب تشكيل حكومة فعالة.

- ودرسنا توزيع آراء الناخبين حول القضايا الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية، مفترضين أنه كلما كان إجماع الآراء حول أمور سياسية مهمة أضعف، وجد قادة الحكومة صعوبة أكثر فى وضع استراتيجية متماسكة.
- ودرسنا تفكك نظام الأحزاب الإقليمى، معتقدين أن تعدد الأحزاب الصغيرة المشاكسة قد يعوق استقرار الحكومة.
- كما درسنا البيانات عن الصراعات الاقتصادية، مثل معدلات الإضراب، متوقعين أن التوتر الاجتماعى قد يحبط فعالية الحكومة.
- وبالمثل فقد درسنا الفروق الجغرافية فى التنمية الاقتصادية والسكان داخل كل إقليم، معتقدين أن التناقض بين الحداثة والتخلف، أو التوترات بين المدن الحضرية والمناطق الريفية المحيطة بها، قد يجعل ممارسة الحكم أصعب.
- وقد طلبنا من قادة المجتمع المحلى إعطاء تقدير لأقاليمهم على مقياس يتراوح بين "كثيرة النزاعات" إلى "توافقية"، وقارنا إجاباتهم مع مقاييسنا للأداء المؤسسى، مفترضين أنه حيث تكون النزاعات واضحة، يكون التعاون فى سبيل أغراض مشتركة شاقا وأن الحوكمة ربما تتأثر سلبا من جراء ذلك.

ولكن لم تقدم لنا *أى* من هذه الاستقصاءات أى مساندة ولو قليلة للنظرية التى تفترض أن النزاع الاجتماعى والسياسى لا يتوافق مع الحكم الجيد. وقد رصدنا الأقاليم ذات الأداء العالى والنزاعات القليلة مثل فينيتو، ولكننا وجدنا أيضا أقاليم ناجحة تكثر بها النزاعات، مثل بيدمونت. كما رصدنا أقاليم غير ناجحة، تغلب عليها النزاعات، مثل كامبانيا، ولكننا اكتشفنا أيضا أقاليم توافقية كان أداء حكوماتها أقل من المتوسط الوطنى، مثل بازيليكاتا.

وتتضمن هذه الاستنتاجات أيضا حقيقة أننا لم نجد أى ارتباط بين الصراع والمجتمع المدنى؛ فالمجتمع المدنى ليس متناغما أو يتميز بالخلو من الصراع. إن رؤية بنيامين باربر "للديمقراطية القوية" تعبر تماما عن طبيعة المجتمع المدنى كما ظهر من خلال استكشافاتنا فى إيطاليا:

> الديمقراطية القوية تستند على فكرة مجتمع من المواطنين يحكمون أنفسهم بأنفسهم ويجمعهم سويا التربية المدنية أكثر من المصالح المتجانسة، وهم مؤهلون للغرض المشترك

والعمل المشترك بفضل اتجاهاتهم المدنية والمؤسسات المشاركة وليس بإيثارهم للغير أو طبيعتهم الطيبة. والديمقراطية القوية تتمشى مع ــ بل أنها تتوقف على ــ سياسات إدارة الصراع، والمفهوم الاجتماعي للتعددية، والفصل بين مجالات العمل الخاصة والعامة[80].

وقد فشلت أيضا العديد من التفسيرات الأخرى المحتملة للأداء المؤسسي في استيفاء الشروط عند مواجهتها بالأدلة التي حصلنا عليها من التجربة الإقليمية الإيطالية:

- ارتبط *الاستقرار الاجتماعي* في بعض الأحيان بالحوكمة الفعالة؛ فقد دفع البعض بأن التغير الاجتماعي السريع يزيد المعاناة الاجتماعية، ويذيب التضامن الاجتماعي، ويتسبب في قلقلة المعايير والنظم الحالية التي تدعم الحكم. وقد وجد تحليلنا المبدئي للأداء الإقليمي خلال عام ١٩٧٦ أدلة مبدئية على أن عدم الاستقرار السكاني والتغير الاجتماعي يثبط الأداء،[81] غير أن هذه العلاقة اختفت في تحليلنا التالي والأشمل للأداء والتغير الاجتماعي.
- *التعليم* هو واحد من أقوى المؤثرات على السلوك السياسي في كل مكان تقريبا، بما في ذلك إيطاليا. ومع ذلك فإن المستويات التعليمية المعاصرة لا تقدم تفسيرا للفروق في الأداء بين الأقاليم الإيطالية. وقد ظهر أن الارتباط غير معنوي إحصائيا بين الأداء المؤسسي والجزء من سكان الأقاليم الذين استمروا في الدراسة بعد سن الرابعة عشرة وهو الحد الأدنى لسن ترك المدرسة، فإقليم إميليا ــ رومانيا أكثر الأقاليم التي تكفل الحقوق المدنية وأفضلها أداء، وكلابريا أقل الأقاليم التي تكفل الحقوق المدنية وأقلها أداء، كانت درجاتهما متماثلة تقريبا طبقا لهذا المقياس للمستوى التعليمي (٤٦ في المائة في مقابل ٤٥ في المائة)[82]. وتاريخيا، ربما يكون التعليم قد لعب دورا هاما في دعم أساس المجتمع المدني، ولكن يبدو أنه ليس له تأثير مباشر على أداء الحكومة في الوقت الحاضر.
- ربما يظن البعض أن *التحضر* له صلة، بشكل ما، بالأداء المؤسسي. وأحد صيغ هذا الافتراض يعيد إلى الذاكرة وصف كارل ماركس للحياة الريفية بالبلاهة، ويشير إلى احتمال وجود ارتباط بين المؤسسات الناجحة والتحضر. وهناك نظرية شعبية بديلة سبق أن أشرنا إليها، ترى الفضيلة المدنية في القرى التقليدية والرذيلة في المدن. وتدل هذه النظرية ضمنيا على أن الأداء المؤسسي يكون أكثر انخفاضا في الأقاليم

الأكثر تحضرا. ولكن نظرية أخرى أكثر دقة قد تربط الأداء المؤسسى (وربما المجتمع المدنى) بالمدن متوسطة الحجم على وجه الخصوص باعتبارها غير معرضة لفقد الهوية كما فى المدن الكبرى الحديثة، وللعزلة كما الريف. ولكننا فى الواقع، لم نجد أى علاقة من أى نوع بين حجم المدينة أو الكثافة السكانية ونجاح أو فشل الحكومات الإقليمية[83] .

- يعتبر *استقرار العاملين* دليلا على ارتفاع أداء المؤسسة، طبقا لبعض نظريات نظام المؤسسات. إن المعدل المنخفض لتغيير العاملين واستبدالهم يعنى أن الأعضاء ملتزمون بالمؤسسة وبنجاحها. ويضمن استقرار العاملين أيضا توافر صانعى السياسة ذوى الخبرة. ويقال إن المعدل العالى فى تغيير العاملين واستبدالهم، وخاصة فى السنوات الأولى للمؤسسة، يتسبب فى فترات انتقال غير مستقرة[84]. ولكن بعد دراسة السجلات المفصلة للأقاليم الستة التى اخترناها، لم نجد أى إرتباط إيجابى بين النجاح المؤسسى واستقرار العاملين سواء فى المجلس الإقليمى أو الحكومة الإقليمية. وكان المجلسان الإقليميان الأقل فى متوسط شغل الوظائف خلال الفترة من ١٩٧٠–١٩٨٨ بأكملها هما إميليا ـــ رومانيا وفينيتو، اللذان حصلا على أعلى التقديرات تقريبا فى تقييمنا للأداء المؤسسى. إن القيادة "الجديدة" ربما تكون لها نفس أهمية القيادة "المحنكة" فى تفسير نجاح بعض المؤسسات.
- *الحزب الشيوعى الإيطالى* كان ينسب له الفضل أحيانا فى الأداء العالى لبعض الأقاليم. وبالتأكيد من الناحية الوصفية، فإن الأدلة التى حصلنا عليها تتفق مع الرأى الذى تعتنقه الأحزاب المختلفة فى إيطاليا على نطاق واسع، بأن الأقاليم الشيوعية أفضل حكما من معظم الأقاليم الأخرى. وأحيانا يعزى ذلك إلى حسابات عقلانية تنافسية من جانب الحزب الشيوعى الإيطالى بأنه يمكنه أن يثبت مصداقيته كحزب للحكومة الوطنية بإظهار قدرته على ممارسة الحكم جيدا على المستويين الإقليمى والمحلى. ويطرح البعض بديلا أكثر سخرية بأن الحزب الشيوعى الإيطالى قد تجنب رغما عنه الآثار المفسدة للسلطة الوطنية؛ فالشيوعيون أنفسهم يعزون نجاحهم "بأسلوب عملى جاد" إلى جهود منظمة لضم كوادر ذات كفاءة أو حتى لمبادئ أخلاقية عالية. وكل من هذه التفسيرات يحمل بذرة من الحقيقة، رغم أننا ميالون بدرجة أكبر إلى التفسير الأول.

وقد أشار تحليلنا المبدئى الذى غطى الفترة من ١٩٧٠-١٩٧٦ إلى أن هذا الاختلاف يرجع كلية إلى حقيقة أن الشيوعيين جاءوا إلى السلطة فى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية بشكل غير عادى. "الحكومات الإقليمية الشيوعية كانت أكثر نجاحا (هكذا جادلنا) لأنها حرثت أرضا أكثر خصوبة وليس بسبب التقنيات التى استخدمتها فى الحرث. المسألة إذن ليست فى ماهية الفكر ولكن طبيعة المكان [85]". ولكن تحليلنا التالى يشير إلى أن ذلك قد لا يكون القصة الكاملة.

بعد عام ١٩٧٥، انضم الشيوعيون للائتلافات الحاكمة فى العديد من الأقاليم الأقل حظا فى التقاليد المدنية، وقد اتجه الأداء فى هذه الأقاليم بالفعل إلى التحسن. وبحلول موعد تقييمنا التالى والأشمل للأداء المؤسسى، كان الارتباط بين قوة الحزب الشيوعى الايطالى والأداء المؤسسى لا يعزى كلية للاختلاف المترافق مع المجتمع المدنى[86]. ومن ناحية أخرى، وفى أثناء الفترة التى اجرينا فيها البحث، ظل الشيوعيون فى المعارضة فى جميع هذه الأقاليم تقريبا، وبصفة خاصة فى الجنوب حيث كانت الظروف المدنية والاقتصادية أكثر ضررا للحوكمة الفعالة. وفقط عندما يصل الحزب الشيوعى الإيطالى (الذى اعطى الآن أسما جديدا" الحزب الديمقراطى لليسار") إلى السلطة فى ظروف معاكسة من هذا النوع يصبح من المحتمل فى النهاية تقييم الادعاء بأن سيطرة الحزب تحدث فرقا بالنسبة للحكم الجيد [87].

ولا يضيف أى من هذه التفسيرات التكميلية، مع الاستثناء الجزئى المحتمل لوصول الحزب الشيوعى إلى الحكم، أى شيء على الاطلاق يجعلنا نفهم أسباب نجاح بعض الحكومات وفشل البعض الآخر. والأدلة التى عرضناها فى هذا الفصل واضحة لا إبهام فيها: السياق المدنى له أهمية فيما يتعلق بالطريقة التى تعمل بها المؤسسات. وأهم عامل على الإطلاق فى تفسير الحكم الجيد هو مدى اقتراب الحياة الاجتماعية والسياسية فى الأقاليم من النموذج المثالى للمجتمع المدنى. والأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية متميزة من عدة نواحى. والسؤال التالى هو: لماذا تكون بعض الأقاليم أكثر مدنية عن غيرها؟

تتبع جذور المجتمع المدنى

أبرز بحثنا فى أداء الحكومات الإقليمية فى إيطاليا فى السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين السمة الفريدة للحياة المدنية فى بعض الأقاليم. ويقودنا تتبع هذا الخيط الآن إلى الماضى المتباين للأقاليم فى إيطاليا وتبدأ قصتنا بفترة انتقال بالغة الأهمية فى شبه الجزيرة الإيطالية قبل حوالى ألف عام، عندما نهض الإيطاليون من تلك الحقبة الظلامية التى يطلق عليها بحق العصور المظلمة. وتبدأ قصتنا، من العصور الوسطى المبكرة، عندما كانت إيطاليا أقرب إلى روما القديمة منها إلى عصرنا، ليس فقط وفقاً لتسلسل الأحداث الزمنى بل أيضاً فى أسلوب الحياة اليومية. ومع ذلك، فقد اتضح أن الأنماط الاجتماعية التى أمكن تتبعها بوضوح منذ العصور الوسطى المبكرة فى إيطاليا إلى يومنا هذا كانت حاسمة، ونحن على مشارف القرن الحادى والعشرين، فى تفسير السبب فى أن بعض المجتمعات أفضل قدرة من غيرها على إدارة الحياة الجماعية ودعم المؤسسات الفعالة[1].

التراث المدنى لإيطاليا فى القرون الوسطى

رغم أن الحكومات الإقليمية كانت قد تأسست فى عام ١٩٧٠ على خلفية من الإدارة الوطنية شديدة المركزية لمدة مائة عام، فإن الأقاليم نفسها كان لها جذور تاريخية أعمق بكثير. لقد كانت إيطاليا، لمدة ألف وخمسمائة عام، منذ سقوط روما وحتى منتصف القرن التاسع عشر، كما وصفها بشكل قاطع السياسى النمساوى مترنخ، مجرد "معالم جغرافية،" مجمعات لدويلات من نوع الدولة المدينة ومناطق سيادة شبه مستعمرة من قبل إمبراطوريات أجنبية. وفى عالم الدول القومية الأوروبية التى اتجهت إلى التحديث، أدى هذا التفتت إلى إضفاء التخلف الاقتصادى والهامشية السياسية على الإيطاليين.

ولم يكن الوضع هكذا دائماً؛ ففى فترة العصور الوسطى، كان الإيطاليون قد أقاموا هياكل سياسية أكثر تقدماً عن غيرها فى العالم المسيحى. والحقيقة أنه ظهر حوالى عام ١١٠٠ نظامان سياسيان متميزان بشكل لافت للنظر فى جزأين منفصلين من شبه الجزيرة، كلاهما مبتكر ومقدر له أن يحقق آثار اجتماعية، واقتصادية، وسياسية بعيدة المدى:

> فى كل أنحاء شبه الجزيرة خلال القرن الحادى عشر، كان نظام الحكم الإمبراطورى العريق ــ البيزنطى فى الجنوب، والألمانى فى الشمال ــ قد مر بفترة من التوتر والضعف، انتهت بانهيار تام، مما أدى لانتقال المبادرة إلى القوى المحلية. فى الجنوب لم يدم انهيار الحكومة المركزية إلا لفترة قصيرة نسبياً وظهرت مملكة نورماندية* قوية أقيمت على الأسس البيزنطية والعربية؛ وفى الشمال، من ناحية أخرى، باءت جميع محاولات إعادة السلطة الإمبراطورية بالفشل وانتصرت النظرية الإقليمية المحلية بصورة شبه كاملة. وفى هذا الإقليم الذى امتد من روما حتى جبال الألب، كان مجتمع العصور الوسطى الإيطالى المميز حراً كى يتطور إلى أقصى مدى؛ وهنا أصبحت الوحدات الإدارية الصغيرة (الكوميونات) فى الواقع دول ــ مدينة، بحيث أن المنطقة يمكن وصفها بشكل ملائم بإيطاليا ذات الكوميونات[2].

وكان النظام الجديد فى الجنوب، الذى قام المرتزقة النورمانديين من شمال أوروبا بإنشائه واتخذ من صقلية مركزاً له، متقدماً على نحو لا مثيل له، إدارياً واقتصادياً على حد سواء. "وقد احتفظ روجر الثانى، الحاكم النورماندى العظيم، الذى وحّد صقلية، وأبوليا، وكلابريا فى عام ١١٣٠، بالمؤسسات التى أقامها أسلافه البيزنطيون والمسلمون، وخاصة نظامهم الكفء فى فرض الضرائب."[3] وبعد فترة من الاضطراب، أعاد خليفته فريدريك الثانى تأسيس منطقة سيطرته فى كل إيطاليا جنوبى الولايات البابوية التى بدأت فى الظهور، وفرض نظاماً مستنيراً حظى بإعجاب واسع "مزيجاً من البيروقراطية اليونانية والنظام الإقطاعى النورماندى، وإن كان أكثر تكاملاً فى دولة موحدة مما كان عليه الحال تحت حكم من سبقوه."[4] وفى عام ١٢٣١ أصدر فريدريك دستوراً جديداً، تضمن أول تقنين للقانون

---

* نورماندى منطقة تقع شمال غرب فرنسا فى مواجهة القناة الإنجليزية. وقد اختيرت فى الحرب العالمية الثانية لتكون مهبطاً لقوات الحلفاء عام ١٩٤٤.

الإدارى فى أوروبا على مدى سبعة قرون وكان مبشراً بالعديد من مبادئ الدولة المطلقة المركزية التى انتشرت فيما بعد عبر القارة. وكان دستور فريدريك *Constitutiones* يمثل تأكيد الملكية على احتكار منح العدالة والنظام العام، وأيضاً الموافقة المشددة على امتيازات النبلاء الإقطاعيين[5]. وفى عالم هوبز الذى تنتشر فيه الفوضى والعنف على أوسع نطاق، والتى أصابت كل أنحاء أوروبا فى أوائل العصور الوسطى، كان فرض النظام الاجتماعى هو القضية الرئيسية للحوكمة.

ومن اللافت للنظر بالنسبة لذاك الزمن، أن المملكة النورماندية كانت تمارس التسامح الدينى ومنحت المسلمين واليهود حرية العبادة. وقد كان الملوك النورمانديين رعاة لازدهار غير عادى للفنون، والعمارة، والمعارف المحلية اليونانية، والعربية، واليهودية، واللاتينية، والإيطالية والتى اكتسبت شهرة حتى أن بلاط الملك من أيام روجر الثانى وحتى فريدريك الثانى كان يطلق عليه أحيانا "جمهورية العلماء." وفى عام ١٢٢٤ أسس فريدريك فى نابولى أول جامعة للدولة فى أوروبا، حيث كان الطلبة يدربون على الخدمة المدنية التى كان قد أقامها، بناء على الأسس التى وضعها روجر فى القرن السابق. "وفى أوج مجدها كانت صقلية تحت الملكية النورماندية تمتلك أكثر الأجهزة الإدارية تطورا فى أى مملكة فى العالم الغربى"[6].

وكانت المملكة، اقتصاديا، تزهو بالعديد من المدن التجارية المزدهرة، وتشمل باليرمو، وأمالفى، ونابولى، ومسينا، وبارى، وسالرنو. وقد وسع فريدريك موانيها وأسس القوات البحرية والأسطول التجارى البحرى، رغم أنه (متسقا مع فكرة الحكم المطلق) أصر على احتكار الدولة لمعظم التجارة فى المملكة، وهى سياسة لم تكن لتخدم المملكة جيدا فى المستقبل. وكان فريدريك، الدبلوماسى ــ الجندى الشجاع، والخبير بعلم الطيور الماهر، والشاعر الموهوب، وأيضا الحاكم المبدع، ينظر إليه معاصروه على أنه *stupor mundi* "أعجوبة العالم."[7] "وبحلول نهاية القرن الثانى عشر، كانت صقلية، مع سيطرتها على مسارات السفن فى البحر المتوسط، الدولة الأغنى والأكثر تقدما وتنظيما فى أوروبا"[8].

ومع ذلك، فقد كان الجنوب، وسيظل، بتنظيماته الاجتماعية والسياسية، قائما على الحكم المطلق، وهو نمط من السلطة فرضته الإصلاحات التى قام بها فريدريك. وقد أكد دستوره *Constitutiones* من جديد على الحقوق الإقطاعية الكاملة للبارونات وأعلن أن التشكك فى صحة قرارات الحاكم تعتبر "تجديفا". "وفى شموليتها وتفاصيلها، وفوق كل هذا فى مفهومها

للسلطة الملكية، توضح قوانين فريدريك وضع صقلية الفريد فى أوروبا الغربية. وكان الإمبراطور يتولى *السلطة الملكية regnum* مباشرة بالحق الإلهى."[9] ومثل سلفه الكبير روجر الثانى، كان لفريدريك مفهوم متصوف شبه سماوى لدور الملك، وكان حكمه يستند إلى المهابة، المقرونة بالرعب والقسوة أحياناً. وعندما شن حملة عسكرية ضد الكوميونات فى الشمال، قال أنها كانت لإعطاء درس لهؤلاء الذين "يفضلون نعيم نوع غير دقيق من الحرية على السلام المستقر"[10] .

وقد أظهرت المدن فى الجنوب الرغبة فى الحكم الذاتى، ولكنها سرعان ما انضمت إلى المملكة النورماندية وأصبحت خاضعة لشبكة من الموظفين المحليين والمركزيين المسئولين فقط أمام الملك. ورغم أن البارونات، مثل أبناء المدن، كانوا تحت سيطرة الإدارة الملكية، إلا أنهم وفروا القوة العسكرية التى كانت أساس النظام. وقد جادل المؤرخون عما إذا كان أفضل وصف يطلق على تلك المملكة هو "إقطاعية،" أم "بيروقراطية،" أم "ملكية مطلقة،" ولكن الرأى الأفضل هو أنها تملك عناصر قوية من الصفات الثلاثة. وعلى أية حال، فإن أى وميض للحكم الذاتى الكوميونى كان يخمد فور ظهوره. وقد خضعت الحياة المدنية للحرفيين والتجار للتنظيم من المركز ومن أعلى، وليس (كما فى الشمال) من الداخل. وكما يستنتج دنيس ماك سميث،

> كانت صقلية بلداً غنياً إلى درجة معقولة حيث كان المرء يتوقع حياة نشطة فى المدينة، ولكنها فى الواقع لم تعرف شيئاً شبيهاً بالكوميونات المستقلة التى كانت موجودة فى شمال إيطاليا؛ وعلى الرغم من أن هذا قد يعكس الافتقار إلى روح المبادرة المدنية، فإنه مستمد أيضاً من حقيقة أن الملكية النورماندية كانت شديدة الاستبداد وقوية بحيث لا تحتاج أن تشجع المدن ضد البارونات... وقد ربط فريدريك المدن بالدولة، رغم أن هذا قد يبدو أنه يضحى بالاقتصاد لصالح السياسة. وقد علّمه تاريخ صقلية أن الرخاء يأتى من الحكومة الملكية القوية، وكان محقاً إلى حد ما: فقد أظهرت الأحداث التالية أن التنمية الاقتصادية توقفت فى صقلية عندما أصبحت المجتمعات البحرية الحرة فى أماكن أخرى من إيطاليا مغامرة وغنية[11].

وعندما بدأت السلطة الملكية تتلاشى بعد وفاة فريدريك، حصل البارونات فى الجنوب على

السلطة والاستقلال الذاتى، بينما لم تحصل عليها المدن فى الجنوب. وبمرور القرون، أصبحت الطبقة الأرستقراطية المالكة للأراضى والتى منحت سلطات إقطاعية هى الأكثر هيمنة على الهرم الاجتماعى الشديد التدرج، بينما عانت جموع الفلاحين الموجودين عند قاعدة هذا الهرم من البؤس الذى جعلهم قريبين من الحد الأدنى للبقاء على قيد الحياة. وبين هذين التكوينين الاجتماعيين ترتعد طبقة وسطى من الإداريين والمهنيين وهى طبقة صغيرة وعاجزة إلى حد كبير. ورغم أن جنوب إيطاليا فى القرون السبع التالية كان سيصبح موضع نزاع مرير بين عدد من الأسر المالكة الأجنبية (خاصة فرنسا وأسبانيا)، إلا أن هذا الهيكل الهرمى ظل أساساً دون تغيير. وقد ظل نظام الحكم ملكياً إقطاعياً، بغض النظر عن بصيرة الحكام، وبين خلفاء فريدريك الثانى، تبين أن التنوير أصبح أندر وجوداً من الطمع.

وفى أثناء ذلك، وفى مدن شمال ووسط إيطاليا التى كانت بمثابة "واحات فى وسط الغابة الإقطاعية"[12] بدأ، فى المقابل، ظهور شكل غير مسبوق من الحكم الذاتى. وتدريجياً بدأ هذا النظام الجمهورى للكوميونات يشكل البديل الرئيسى للنظام الإقطاعى القائم على وجود سادة (يملكون الأراضى) وعبيد (يعملون بها) والمتمركز فى قصر الضيعة فى سائر أوروبا فى القرون الوسطى. وقد كتب فريدريك لين المؤرخ المشهور عن هذا الجزء من إيطاليا "من القرن الثانى عشر وحتى القرن السادس عشر كانت السمة التى ميزت المجتمع الإيطالى عن الأقاليم الأخرى فى أوروبا هى مدى إمكانية مشاركة الرجال فى وضع القوانين والقرارات التى تنظم حياتهم وذلك عن طريق الإقناع إلى حد بعيد"[13].

لقد جاء النظام الجمهورى الجديد، مثل نظام فريدريك الثانى الاستبدادى، استجابة للعنف والفوضى التى كانت متفشية فى أوروبا فى القرون الوسطى، لأن الثأر والعداوات المستشرية بين العشائر الارستقراطية قد نشرت الخراب فى المدن والريف فى الشمال كما فى الجنوب. ولكن الحل الذى توصلوا إليه فى الشمال كان مختلفاً تماماً، إذ اعتمد بدرجة أقل على التدرج الهرمى الرأسى وبدرجة أكثر على التعاون الأفقى. وقد نشأت الكوميونات أساساً من الجمعيات الطوعية، والتى تكونت عندما قامت مجموعات من السكان المجاورين بحلف اليمين الشخصى على أن يساعدوا بعضهم البعض، وأن يتخذوا التدابير اللازمة للدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى. "وبينما يكون من المبالغة أن نصف الكوميونات المبكرة بأنها جمعيات خاصة، لأنها حتماً شاركت فى النظام العام منذ البداية، إلا أنه يصدق وصفها بأنها كانت مهتمة فى المقام الأول بحماية أعضائها ومصالحهم المشتركة، ولم تكن لها أى علاقة عضوية بالمؤسسات العامة

للنظام القديم."[14] وبحلول القرن الثانى عشر كانت الكوميونات قد انشئت فى فلورنسا، وفينيسيا (البندقية)، وبولونيا، وجنوا، وميلانو وجميع المدن الرئيسية الأخرى تقريباً فى شمال ووسط إيطاليا، وكانت لها أصولها التاريخية فى هذه العقود الاجتماعية البدائية.

ولم تكن الكوميونات آنذاك ديمقراطية بالمعنى العصرى، إذ أن أقلية فقط من السكان كانت لهم عضوية كاملة[15]. والحقيقة أن إحدى السمات المميزة للتخليق الجمهورى كانت استيعاب النبلاء الريفيين فى طبقة النبلاء فى المدن لتكوين طبقة جديدة من النخبة الاجتماعية. ولكن قدر المشاركة الشعبية فى شئون الحكم كانت غير عادية بأى مقياس: وقد وصف دانييل والى الكوميونات بأنها "جنة عضو اللجان" وقد ذكر أن سيينا، وهى بلدة بها حوالى ٥٠٠٠ من الرجال، كان لها ٨٦٠ وظيفة لبعض الوقت فى المدينة، بينما قد يضم مجلس المدينة فى المدن الأكبر عدة آلاف من الأعضاء، والكثير منهم يشاركون بنشاط فى المشاورات.[16] وفى هذا السياق، "كان نجاح النظام الجمهورى الكوميونى يعتمد على استعداد قادته للمشاركة فى السلطة مع الآخرين على قدم المساواة."[17] وقد انتخب القادة التنفيذيون بالكوميونات طبقاً لإجراءات اختلفت من بلدة إلى أخرى.[18] وقد أقر هؤلاء الذين يحكمون الجمهوريات الكوميونية بالحدود المشروعة المفروضة على حكمهم. "وقد صدرت مجموعة قوانين تفصيلية للحد من عنف ذوى القوة الشديدة."[19] وبهذا المعنى، كان هيكل السلطة فى الجمهوريات الكوميونية أساساً أكثر ليبرالية وإيماناً بالمساواة من أنظمة الحكم المعاصرة فى أماكن أخرى فى أوروبا، بما فى ذلك، بطبيعة الحال، جنوب إيطاليا ذاتها.

وعندما تقدمت الحياة فى الكوميونات، كوّن الصناع المهرة والتجار روابط مهنية لتقديم المساعدات الذاتية والمتبادلة للأغراض الاجتماعية وأيضاً للأغراض المهنية على وجه التحديد[20]. "وأقدم قانون للروابط المهنية هو قانون فيرونا، الذى يرجع إلى عام ١٣٠٣، ولكن من الثابت أنه كان منقولاً من قانون أقدم بكثير. وتتضمن التزامات الأعضاء تقديم 'المساعدة الأخوية فى الشدة أياً كان نوعها'، 'كرم الضيافة نحو الغرباء، عند مرورهم بالبلدة'... و'الالتزام بتقديم المساعدة والمواساة فى حالات الضعف والوهن'."[21] "ومن يخالف تلك القوانين يتعرض للمقاطعة والنبذ من المجتمع"[22].

وسرعان ما بدأت هذه الجماعات، بجانب أبناء المدن الآخرين، تلح فى طلب الإصلاح السياسى الأوسع، "قدر من النظام التمثيلى والرقابة التى تضمن النظام: 'الوضع الهادى والمسالم للمدينة'"[23].

خلال النصف الأول من القرن الثالث عشر أصبحت الروابط المهنية العمود الفقرى للحركات السياسية الراديكالية التى سعت إلى توزيع السلطة داخل الكوميونات على أساس أوسع من ذى قبل... لقد استخدموا الاسم القديم *popolo* ["الشعب"] بمعانيه الديمقراطية القوية. وبحلول عام ١٢٥٠ كان *الشعب popolo* قد أصبح له وضع سائد فى دساتير الكوميونات الكبرى[24].

وهكذا، وفى الوقت الذى كان فريدريك الثانى يعزز السلطة الإقطاعية فى الجنوب، بدأت السلطة السياسية فى الشمال تنتشر إلى أبعد من النخبة التقليدية. وعلى سبيل المثال، "كان مجلس مدينة مودينا فى عام ١٢٢٠ يضم العديد من أصحاب الحرف وأصحاب المتاجر، بما فى ذلك بائعى السمك وعمال لإصلاح الملابس أو تجار الثياب والأقمشة... وأيضا عددا كبيرا من الحدادين كالمعتاد"[25]. وقد سمحت ممارسات النظام الجمهورى المدنى بمشاركة شعبية واسعة فى صنع القرارات العامة والتى لم يكن لها مثيل فى عالم القرون الوسطى.

لقد كانت هذه التغيرات السياسية جزءا من "ازدهار الحياة الجماعية مع ظهور الكوميونات، والروابط المهنية، وشراكات الأعمال التجارية،... أشكال جديدة من التضامن [والتى] تعبر عن إحساس أكثر حيوية بالمساواة"[26]. وبجانب الروابط المهنية، كانت هناك منظمات محلية تسيطر على الشئون المحلية، مثل *vicinanze* (جمعيات الجوار)، و *populus* (منظمات أبرشية تدير ممتلكات الكنيسة المحلية وتنتخب كاهن الكنيسة)، وجمعيات دينية أو خيرية (جمعيات دينية للمساعدة المتبادلة)، وأحزاب سياسية ـ دينية تربطها معا حلف اليمين المعظم، و *consorterie* ("جمعيات شامخة") تكونت من أجل الأمن المشترك[27].

وقد بدا منطوق اليمين الذى حلفه أعضاء هذه الجمعيات فى كل قطاعات المجتمع من أجل المساعدة المتبادلة شبيها بصورة لافتة للنظر لليمين الذى حلفته الرابطة المهنية فى فيرونا الذى ذكرناه من قبل. وفى عام ١١٩٦ أقسم أعضاء الجمعيات الشامخة *consorteria* لنبلاء بولونيا "على مساعدة بعضهم دون غش وبحسن نية... بجمعيتنا الشامخة ومقرنا المشترك ونقسم أن أحدا منا لن يعمل ضد الآخرين مباشرة أو عن طريق طرف ثالث". وقد سجلت قوانين *Spade compagnia* ("جمعية السيف") عام ١٢٨٥، وهى واحدة من الجمعيات الطوعية العديدة فى أحياء بولونيا، أن أعضاءها "يجب أن يحافظوا ويدافعوا عن بعضهم البعض الآخر ضد جميع الرجال، داخل الكوميون وخارجه". وفى كل حالة، كانت هذه

الالتزامات الشاملة متبوعة بوصف تفصيلى لإجراءات الجمعية، بما فى ذلك المساعدات العملية التى تقدم للأعضاء، مثل المساعدة القانونية، وأيضاً إجراءات حل النزاعات بين الأعضاء[28]. "وكانت النزاعات الحتمية التى تنشأ داخل وبين هذه المجتمعات الأكثر تعقيداً تتطلب محامين، ووسطاء، ورجال دولة مهرة، بل حتى مبادئ أخلاقية مدنية جديدة لمنع المجتمع الجديد من التمزق من جراء الصراعات الضروس"[29]. إن هذه الشبكة الغنية للحياة الخاصة بالجمعيات والأعراف الجديدة للجمهوريات منحت الكوميون الإيطالى فى القرون الوسطى شخصية فريدة مشابهة تماماً لما أطلقنا عليه (فى الفصل السابق) "المجتمع المدنى".

وقد أصبحت الإدارة العامة فى الجمهوريات الكوميونية أكثر احترافاً؛ فقد قامت مجموعة من الخبراء فى الحكومة البلدية بتطوير نظم متقدمة للغاية للشئون المالية العامة (وتشمل سوقاً للسندات القابلة للتداول طويلة الأجل)، واستصلاح الأراضى، والقانون التجارى، والمحاسبة، والتقسيم إلى مناطق، والصحة العامة، والتنمية الاقتصادية، والتعليم العام، والمحافظة على النظام، والحكم عن طريق لجان، وفى أحيان كثيرة تبادل الأفكار مع الزملاء فى المدن المجاورة. وقد لعبت بولونيا، وبها كلية شهيرة للحقوق، دور "عاصمة إيطاليا الكوميونية، مع تفوقها غير الرسمى المبنى على أساس القيادة الفكرية، وليس على القوة أو الثروة"[30]. وقد أصبح المنصب الدوار لرئيس البلدية *podesta*، وهو إدارى ــ قانونى مدرب تدريباً مهنياً وينتخب لفترة محددة، يلعب دوراً رئيسياً فى شئون الكوميون[31].

كانت المواثيق والعقود أساسية فى كل نواحى الحياة فى الجمهوريات، وانتشرت بسرعة طبقة الموثقين، والمحامين، والقضاة لكى يسجلوا، ويفسروا، وينفذوا هذه الاتفاقيات. وفى بولونيا، وهى بلدة يقطنها حوالى ٥٠٠٠٠ نسمة، قدر عدد كتبة العدل المتخصصين بحوالى ألفى كاتب عدل![32] وبالطبع يمكن اعتبار هذه الأرقام مؤشراً لكثرة النزاعات فى الجمهوريات، ولكنها تدل أساساً على ثقة غير عادية فى الاتفاقيات المكتوبة، وفى التفاوض، وفى القانون. ولا شئ يدل بوضوح أكثر على المساهمة الفريدة للجمهوريات الكوميونية من هذا: فى الوقت الذى كانت فيه القوة والأسرة هى الحلول الوحيدة لمشكلات العمل الجماعى فى الأماكن الأخرى من أوروبا، ابتكر المواطنون فى الدول ــ المدينة فى إيطاليا أسلوباً جديداً لتنظيم الحياة الجماعية.

وكانت سلطة الكنيسة فى الجمهوريات الكوميونية قليلة إلى أقصى حد، ليس بسبب أن العلمانية حلت محل التدين، ولكن بسبب أن التدرج الهرمى الكنسى حلت محله الجمعيات العلمانية:

دون مهاجمة سيادة البابا النظرية، كان أبناء المدن ميالون إلى اعتبار الكنيسة، مثل حكوماتهم العلمانية، وفيما يتعلق بجميع الأغراض العملية، شأناً من الشئون المحلية.... فهم ينظرون إلى الكهنة ليس باعتبارهم فى مرتبة أعلى من الرجال الآخرين ولكنهم فى المقام الأول يخدمون المجتمعات التى من المفترض أن يلبوا احتياجاتها الروحانية... ولكن لا يجب اعتبار ذلك دليلاً على أى ضعف فى الحماس الدينى. والحقيقة أن القرنين الرابع عشر والخامس عشر كانا عصراً يتميز بالتقوى الشديدة فى تاريخ إيطاليا، ولكن التقوى الدينية فى إيطاليا آنذاك أصبحت لها صفات خاصة. وقد كان التعبير عن ذلك فى الجمعيات الطوعية والدينية والخيرية المحلية التى أسسها العلمانيون لأغراض أعمال الخير وممارسات العبادة معاً[33].

وقد كان الالتزام المدنى القوى الذى لم يكن له نظير أحد نتائج كل هذه التطورات:

على ضفاف نهر أرنو وبالقرب من نهر بو، وفى فينيتو كما فى ليجوريا، كان المواطنون يدينون بالولاء الشديد، وفى المقام الأول، لمدنهم، ولتشكيل مصائرهم السياسية على المستوى المحلى، وقد استمر هذا الشعور بعد عصر النهضة... ومنذ ظهور الكوميونات، وجد الرجال النظام والحماية عن طريق تجمعهم معاً. ومع توسع الكوميونات، أصبحت حياة المواطنين المقيمين فى المدن تدور حول القرارات التى تتخذها الحكومة المحلية وحول مبانيها المحصنة. ولقد أجج شعور الناس بارتباط شئونهم الدنيوية والأسرية بشئون الكوميون أشد مشاعر الحب والكراهية [34].

وقد ارتبط توسع النظام الجمهورى المدنى ارتباطاً وثيقاً بنمو سريع فى التجارة. وعندما توطد النظام المدنى، قام التجار ذوو الجرأة والطموح بتوسيع شبكات التجارة الخاصة بهم، فى الأقاليم المحيطة بكل دولة ــ مدينة أولاً ثم تدريجياً إلى أبعد الأماكن فى العالم المعروف. "هؤلاء التجار، سادة التجارة فى العالم، ومؤسسو الرأسمالية الأوروبية، وسعوا إمبراطورية تجارتهم حتى امتدت من الصين إلى جرينلاند"[35]. ولكى تنشأ أسواق بمثل هذا التعقيد، كان لابد من وجود جماعات من التجار بينهم روابط وثيقة، قادرين على الحفاظ على المؤسسات القانونية أو شبه القانونية لتسوية النزاعات، وتبادل المعلومات، والمشاركة فى المخاطر[36]. وقد

ساعد الرخاء الذى نتج عن التجارة بدوره فى تشكيل واستمرار المؤسسات المدنية فى الجمهوريات. "ومن بين 'الاتحادات الرئيسية' العشر (أو الروابط المهنية) التى استولت إلى حد كبير على الحكومة فى فلورنسا فى القرن الثالث عشر، نشطت سبعة منها فى مجال تجارة التصدير"[37].

وكانت التنمية التجارية على جانب كبير من الأهمية لاقتصادات الجمهوريات. وكانت مؤسساتها الأساسية ــ الأسواق، والمال، والقانون ــ تمثل إعادة إحياء الممارسات التى كانت متطورة بصورة جيدة نسبياً فى العالم التقليدى. ولكن كانت هناك مؤسسة اقتصادية أساسية أخرى لا تكاد تقل عنها ولكنها كانت جديدة تماماً: ألا وهى *الائتمان* الذى اخترع فى الجمهوريات الإيطالية فى القرون الوسطى[38]. وفى نفس الوقت الذى كانت المملكة النورماندية فى منطقة الجنوب Mezzogiorno تتمتع فيه برخاء جديد قائم على أساس التدرج الهرمى الاجتماعى والسياسى، كان النظام الجمهورى المدنى فى المدن الشمالية قد وضع الأساس لواحدة من أعظم الثورات الاقتصادية فى تاريخ العالم، لا تضاهى (طبقاً لرأى بعض المؤرخين) إلا مع المستوطنات الدائمة التى ظهرت فى العصر الحجرى الحديث والثورة الصناعية فيما بعد.

"وفى قلب هذا التحول كانت الزيادة الأسية فى الائتمان"[39]. والعهود السابقة، مهما كان مدى عظمتها أو تواضعها، لم يكن بها سوى أكثر الآليات بدائية لربط المدخرات والاستثمار، ومن ثم كانت توقعاتها المستقبلية للتنمية الاقتصادية محدودة. ودون الائتمان، قد تجمع الأسر الفردية أموالاً طائلة، أو قد تفرض الدولة الادخار عن طريق نظام فرض الضرائب وتستثمر الأموال فى منشآت عامة ضخمة، مثل الأهرامات أو البارثينون، ولكن إلى أن يتم ابتكار وسيلة وساطة مالية كفء بين المدخرين الأفراد والمستثمرين المستقلين، لا يمكن استغلال الإمكانية الهائلة لتراكم رأس المال الخاص من أجل التنمية الاقتصادية. ولكى ينجح هذا الابتكار الاجتماعى المهم، ثبت أن الإطار الفريد الذى قدمته الجمهوريات الكوميونية كان ضرورياً.

وعلى النقيض من ثراء مملكة صقلية المعتمد على الأرض، كان الازدهار المتنامى للدول ــ المدن الشمالية فى إيطاليا له جذوره فى المال والتجارة[40]. وكانت أعمال البنوك والتجارة الخارجية تعتمد على الائتمان والائتمان، إذا تم تقديمه بكفاءة، يحتاج لثقة واطمئنان متبادل بأن العقود والقوانين التى تحكمها سوف تنفذ بشكل محايد. (والأصل اللغوى لكلمة

ائتمان مشتق من *credere* بمعنى "أن تؤمن"). ولأسباب سنبحثها بتفصيل أكثر في الفصل التالي، كانت مؤسسات النظام الجمهوري المدني، وشبكات الجمعيات، وامتداد التضامن إلى أبعد من روابط القرابة والنسب، والتي كانت قد ظهرت في الكوميونات الشمالية، ضرورية من أجل أن تزدهر هذه الثقة وذلك الاطمئنان.

وفي هذه الأرض الخصبة نبتت ابتكارات متعددة في ممارسة الأعمال، والتي ساعدت على حدوث هذا الثراء والازدهار العام والخاص، في فلورنسا وجيرانها في عصر النهضة:

إن انتشار الائتمان واستخدام العقود بشكل متزايد كانت سمات بارزة للانطلاق في المدن في شمال ووسط إيطاليا في القرنين الحادي عشر والثاني عشر. وفي جنوا، وبيزا، وفينيسيا (البندقية)، وبعد ذلك بقليل في فلورنسا، كانت الاستراتيجيات القانونية الجديدة لجمع رأس المال وخلق شراكات قد أصبحت رائجة. وليس من المستغرب أن تنمو روابط الشراكات على الروابط الأسرية.... ولكن بحلول القرن الثاني عشر، بدأ الدخول في ترتيبات تعاقدية أكثر مرونة وتم الترحيب بمساهمات الغرباء. وقد اتضحت هذه التغيرات في ظهور الجمعيات *compagnia*، و*commenda* [شركات الشحن البحري للمسافات الطويلة]، والودائع المصرفية، والنقود الائتمانية، وخطابات الاعتماد. وفي الممارسات الجديدة وتنظيم أنشطة الأعمال، قلت المخاطر، في حين أن فرص التعاون والربح قد زادت... ويمكننا أن نرى بوضوح مقياساً لهذه الثقة التي توسعت في انخفاض معدلات الفائدة وزيادة الودائع والتحويلات البنكية. وبدا أن اتجاه *للتعاون* بين المقترض والمقرض قد بدأ يتغلغل في المدن في شمال ووسط إيطاليا"[41].

وعن طريق هذه الآليات وغيرها، أصبح من الممكن حتى لصغار المدخرين أن يستثمروا في الشركات التجارية الأكبر:

كانت الحقيقة الأساسية في تاريخ الاقتصاد في أوروبا بدءا من القرن الحادي عشر وما بعده هي أنه كان يتم تعبئة المدخرات للأغراض الإنتاجية إلى درجة تتجاوز التصور في القرون السابقة... إنه كان الإحساس بالأمانة الواسع الانتشار يعززه الإحساس بالانتماء

لمجتمع متكامل، فضلاً عن الالتزامات القانونية المحددة، هو الذى مكن جميع الأنواع من الناس من المشاركة بمدخراتهم فى العملية الإنتاجية[42].

والخلاصة أنه فى الجمهوريات الكوميونية فى شمال إيطاليا فى العصور الوسطى، كانت التحسينات الكبيرة فى الحياة الاقتصادية وأيضاً فى الأداء الحكومى، ممكنة عن طريق معايير وشبكات المشاركة المدنية. وقد نشأ عن هذا الإطار الاجتماعى الفريد تغييرات ثورية فى المؤسسات الرئيسية للسياسة والاقتصاد، بروابطه الأفقية للتعاون والتضامن المدنى، وقامت هذه التطورات السياسية والاقتصادية بدورها بتعزيز المجتمع المدنى.

ويجب ألا نبالغ فى اتصاف الكوميونات بمبدأ المساواة ولا فى نجاحها فى تسوية النزاعات الاجتماعية وفى السيطرة على العنف. ولعل أكثر من نصف السكان كانوا معدمين ويسكنون فى الأحياء الفقيرة[43]. وطوال هذه الفترة ظلت طبقة النبلاء جزءاً هاماً من المجتمع، رغم أنهم بدأوا فى الاندماج بشكل متزايد فى حياة الجمهوريات والتبعية لها. وقد لعبت أسر حكم القلة دوراً أساسياً فى حياة جمهوريات مثل فينيسيا (البندقية) وفلورنسا، رغم أن سلطتها كانت أقل طلاقة مما كانت عليه فى الجنوب. وقد احتفظ النبلاء بأتباع حولهم. وكان التحزب متفشياً. ولم يختفى أبداً الثأر بين العشائر ولا العنف(بما فى ذلك نوع من حرب العصابات على مستوى مخفف) من الحياة العامة. والقلاع والقصور المحصنة والتى ما زالت تزين بولونيا وفلورنسا تعيد إلى الذاكرة كلاً من عدم المساواة الاجتماعية وانعدام الأمن الذى استشرى فى كل مكان والذى كان يميز حتى أنجح الكوميونات.

ومع ذلك، كان الحراك الاجتماعى فى الجمهوريات أعلى من أى مكان آخر فى أوروبا فى ذلك الوقت. وعلاوة على ذلك، كان دور التضامن الاجتماعى فى الحفاظ على النظام المدنى خاصية فريدة للمدن الشمالية. ففى عام ١٢٩١ مثلاً، ذكر أحد المؤرخين المجهولين بإيجاز "كانت هناك بعض القلاقل فى بارما، لذلك قامت أربع مهن تجارية، وهم الجزارون، والحدادون وصانعو الأحذية وتجار الفراء، ومعهم أيضاً القضاة وكتبة العدل والمهن التجارية الأخرى فى المدينة، بحلف اليمين معاً على أن يساعد بعضهم بعضاً، ومع قيامهم بصياغة أحكام قانونية معينة، انتهت جميع القلاقل فوراً"[44].

وبذلك، وبحلول بداية القرن الرابع عشر، كانت إيطاليا قد أقامت نمطين جديدين للحوكمة بمقوماتهما الاجتماعية والثقافية وليس نمطاً واحداً ـ الحكم النورماندى الإقطاعى المستبد

(المطلق) الشهير فى الجنوب والنظام الجمهورى الكوميونى الخصب فى الشمال. "كان الإيطاليون هم واضعو أسس فن الحكم، وقد طورت الحكومات الإيطالية سلطات إدارية أقوى للتدخل فى حياة مواطنيها، إن خيراً أو شراً، من تلك التى كانت موجودة فى الدول الأخرى فى ذلك الوقت"[45]. وفى الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب السياسة، كان كل من الملكية والجمهوريات قد تغلبت على صعوبات العمل الجماعى ومشكلات الحياة الجماعية التى كانت ما تزال تعوق التقدم فى الأماكن الأخرى فى أوروبا. ويمكن قياس دور إيطاليا القيادى فى أوروبا ليس سياسياً واقتصادياً وفنياً فحسب، بل أيضاً ديموغرافياً: باليرمو فى الجنوب وفينيسيا (البندقية) وفلورنسا فى الشمال، كانت أكبر ثلاث مدن فى أوروبا، حيث زاد عدد سكان كل منها على ١٠٠٠٠٠ نسمة[46].

ولكن النظم التى ابتكرت فى الشمال وفى الجنوب كانت مختلفة تماماً، فى هياكلها وفى عواقبها على حد سواء. وقد خلص المؤرخ جون لارنر إلى أنهما "مجتمعان مختلفان وأساليب حياة مختلفة تواجه بعضها بعضاً"[47]؛ ففى الشمال، ضعفت الروابط الإقطاعية للتبعية الشخصية؛ وفى الجنوب اكتسبت قوة. وفى الشمال، كان الناس مواطنين؛ وفى الجنوب كانوا رعايا. وكانت السلطة الشرعية فى الشمال "تفوض فقط [عن طريق المجتمع] للموظفين الرسميين الذين ظلوا مسئولين أمام أولئك الذين عهد بشئونهم إليهم"[48]. وكان الملك يحتكر السلطة الشرعية فى الجنوب، والذى كان مسئولاً فقط أمام الله (رغم أنه يجوز له تفويض المهام الإدارية للمسئولين ويجوز له تأكيد الامتيازات التى حصل عليها النبلاء). وفى الشمال بينما ظلت المشاعر الدينية عميقة، كانت الكنيسة مجرد مؤسسة مدنية ضمن مؤسسات كثيرة؛ وفى الجنوب، كانت الكنيسة مؤسسة مالكة قوية وغنية فى النظام الإقطاعى[49]. وفى الشمال كان الولاء والانحياز الاجتماعى والسياسى بل والدينى، أفقياً، فى حين أنه كان رأسياً فى الجنوب. وكان التعاون، والمساعدة المتبادلة، والالتزام المدنى، بل حتى الثقة ــ ليست عامة بالطبع، ولكنها تمتد إلى أبعد من حدود القرابة والنسب عن أى مكان آخر فى أوروبا فى ذلك العصر ــ هى السمات المميزة فى الشمال. وفى المقابل، كانت الفضيلة الرئيسية فى الجنوب هى فرض نظام التدرج الهرمى والنظام على الفوضى الكامنة.

لقد كان النظام العام هو القضية الاجتماعية الرئيسية فى العصور الوسطى، وهو شرط ضرورى لأى تقدم. وقد شاعت آنذاك جرائم السرقة والسلب. وكما فى المملكة النورماندية، كان الملك المستبد أو أقوى البارونات المحليين قادراً على توفير الحماية والمأوى. أو يمكن

بدلاً من ذلك الحصول على الأمن عن طريق معاهدات متشابكة للمساعدة المتبادلة بين الأنداد الأقوياء، وهى الاستراتيجية الأكثر تعقيداً والتى اتبعتها الجمهوريات الكوميونية. ومقارنة ببقية العالم المسيحى، فقد جلب كلا النظامين الرخاء والحكم الكفء، ولكن قيود الحل الهرمى فـــى الجنوب لمشكلات العمل الجماعى بدأت تظهر بالفعل بحلول القرن الثالث عشر. وفى حين أن الجنوب قبل مائة عام لم يكن يعد عموماً أقل تقدماً من الشـــمال، فقـــد بـــدأت الجمـــهوريات الكوميونية تتقدم الآن بسرعة إلى الأمام، وسوف تستمر الصدارة للشمال خلال القرون العديدة التالية. لقد أخذت النتائج الكاملة للاختلافات فى حياة المجتمع وفى الهيكل الاجتمـــاعى بيـــن إيطاليا الإقطاعية وإيطاليا الجمهورية تتضح تدريجياً.

> فى العالم الإقطاعى، ساد نمطياً ترتيب رأسى، تتحدد فيه العلاقات بيـــن النـــاس بمفـــاهيم الضيعة الإقطاعية والخدمة؛ تقليد المناصب والولاء؛ السيد الإقطاعى، والتـــابع، ورقيـــق الأرض. أما فى المدن فقد ظهر ترتيب أفقى، يتميز بالتعاون بين نظراء. *الرابطة المهنيـــة؛ المؤسسة الدينية أو الخيرية؛ الجامعة*؛ وفوق كل هؤلاء الاتحاد العام لكل الروابط، الاتحـــاد بين جميع المواطنين بعد حلف اليمين، أى *الكوميون*، وهى مؤسســـات أوجدتـــها النظـــرة الجديدة والتى كانت تعكس المثل العليا الجديدة[50].

وخلال القرن الرابع عشر، بدأت الصراعات الحزبيـــة والمجاعـــة، والمـــوت الأســـود (الطاعون) وحرب *المائة عام* تضعف من عزيمة المجتمع المدنى *واستقرار الحكم الجمهورى*. ولم يكن الخراب الذى سببه الطاعون عادياً: فقد أهلك أكثر من ثلث جميع سكان إيطاليـــا ـــ وربما أكثر من نصف سكان المدن ـــ أثناء الصيف الشرس عام ١٣٤٨، وقد تبع ذلك أوبئـــة متكررة أدت إلى كساد شديد فى النشاط الاقتصادى استمر لأكثر من قرن. ولم تنـــج القيـــادة السياسية فى الجمهوريات الكوميونية أيضاً: فمن مجلس السبعة الذى انتخب فى اورفيتو فـــى نهاية شهر يونية عام ١٣٤٨، توفى ستة بحلول شهر أغسطس ـــ أى تم هلاك القسم الأعظـــم منهـــم وهو حـــدث فـــريد على الإطلاق. ولقد ظلت كاتدرائية سيينا التى لم تكن قد استكملت إلا نصف مبانيها عندما هجم الطاعون، على حالها هى ـــ دليلاً صامتاً على كيفيـــة اســـتنفاد الطاعون الأسود للطاقات المدنية وتحطيمه للحياة المدنية تماماً[51].

وبالإضافة إلى ذلك، تزايد دوى التصادمات بين القوات الدينية والعسكرية الواسعة المدى

فيما وراء جدران المدينة وظهر صداه داخل الجمهوريات نفسها. "لا يمكن أن يوصف تاريخ الكوميونات سوى أنه كان تاريخاً مضطرباً، إذ كانوا يحاولون ممارسة الحكم على مبادئ توافقية في مجتمع ما زال هرمي التدرج إلى حد بعيد"[52]. وفي كل مكان تقريباً، ناضل الجولفيون والجبلليون، ومئات من العشائر الأخرى، ووقعت بينهم دسائس مستمرة وفي أحيان كثيرة صراعات دموية. وبالاعتماد على جيوش المرتزقة، حصل الطغاة الأفراد *(signori)* وأسرهم على السيطرة السياسية. وكان هذا الطغيان الجديد "قد استمر لمدة طويلة جداً، وتحول *طغاة* العصور الوسطى تدريجياً إلى نظام الإمارات في عصر النهضة"[53].

ومع بداية القرن الرابع عشر، وبعد أكثر من مائتي عام على إنشائها، بدأت الحكومات الجمهورية الكوميونية تخضع لسيطرة الطغاة *signori*، رغم أن الطغاة كثيراً ما استمروا يدينون بالولاء لأشكال الحكومة الجمهورية ومثلها العليا[54]. ولكن ثمة استثناء بالغ الأهمية لهذا المشهد الفاسد نراه في حزام المدن الممتد عبر شمال ووسط إيطاليا من فينيسيا (البندقية) على البحر الأدرياتي وعبر إميليا وتسكانيا إلى جنوا على البحر التيراني، حيث كانت التقاليد الجمهورية أشد ثباتاً من أي مكان آخر أبعد باتجاه الشمال[55].

ومثل بومة الحكمة لمينيرفا* التي لا تطير إلا عند الغسق، بدأ الفلاسفة السياسيون في بيان الفضائل الأساسية للحياة المدنية *vita civile* في الجمهوريات الكوميونية وهي تحتضر. وقد ألهم مصير الكوميونات واضعي النظريات السياسية في عصر النهضة، وأولهم ماكيافللي، لكي يفكروا في الشروط اللازمة لإقامة حكومة جمهورية مستقرة، مع تركيزهم بصفة خاصة على شخصية المواطنين، فضيلتهم المدنية *virtu civile*.

وقد جادل ماكيافللي، في أحد الفقرات التي كتبها وهي وثيقة الصلة بشكل ملحوظ بمهمتنا لمحاولة فهم النجاح والفشل المؤسسي، بأن الحكومة الجمهورية (رغم أنها أكثر أشكال الحكم المطلوبة حيثما يمكن تحقيقها) كان مصيرها الفشل في الأماكن التي كانت الظروف الاجتماعية فيها غير ملائمة. وعلى وجه الخصوص، حيث يفتقر الرجال للفضيلة المدنية وحيث تكون الحياة الاجتماعية والاقتصادية منظمة على غرار النظام الإقطاعي، "لم تنشأ أبداً أي جمهورية أو أي حياة سياسية، لأن الرجال الذين ولدوا في مثل هذه الظروف يضمرون العداء تماماً لأي شكل من أشكال الحكومة المدنية. وفي المقاطعات المنظمة على هذا الشكل [أضاف قائلا مثل نابولي]، لا يمكن أن تنجح أي محاولة لإقامة جمهورية بأي حال من

* مينيرفا هي إلهة الحكمة عند الرومان (المترجمة).

الأحوال." وفى المقابل، فى تسكانيا موطنه الأصلى، كانت الظروف الاجتماعية ملائمة جداً "حتى أن رجلاً حكيماً، يعرف الأشكال القديمة للحكومات المدنية، يمكنه بسهولة أن يقدم هناك دستوراً مدنياً." ويلخص عنوان الفصل الذى كتبه ماكيافللى بشكل مناسب ما يمكن أن نطلق عليه "القانون الحديدى للمجتمع المدنى بقوله": "إنه من السهل جداً أن ندير الأشياء فى دولة لا تكون جماهيرها فاسدة؛ وإنه، حيثما توجد المساواة، يستحيل إقامة إمارة، وحيثما ينتفى وجودها يكون من المستحيل إقامة جمهورية"[56].

إن مؤلفات ماكيافللى، وجويتشارديني، وآخرين "تعبر عن إحساس بالمجتمع السياسى المعين على أنه كيان ملموس ومستمر مستقل عن الرجال والحكومات الموجودة فى السلطة فى أى وقت وجدير بالتعاطف الإنسانى، والولاء، والمساندة"[57]. وفى موضع القلب من هذه الإيديولوجية للحياة المدنية *vita civile* كان المثل الأعلى "للمواطن النموذجى الذى يتولى حكم شئونه الخاصة فى المدينة والبلد ويشارك من منطلق الإيمان بالواجب فى شئون الدولة"[58].

وفى أثناء ذلك، وبحلول القرن الثالث عشر، كانت البابوية قد حصلت على سيطرة دنيوية على المنطقة الواقعة بين مملكة صقلية فى الجنوب ومنطقة نفوذ الجمهوريات الكوميونية فى الشمال. وقد حكم البابا هذه الأراضى كملك إقطاعى، وعين أمراء للإقطاعيات فى مقابل الولاء له، ولكن سلطته كانت أقل مركزية وفعالية من سلطة النظام النورماندى فى الجنوب[59]. ونظراً لسلطة البابا الدنيوية الغامضة إلى حد ما، والتى زادت ضعفاً خلال فترة البابوية فى أفينيون فيما بين عامى ١٣٠٥ و ١٣٧٧، فقد تضمنت الولايات البابوية مجموعة متنوعة من الهياكل الاجتماعية والممارسات السياسية. وفى بعض المدن قاوم الطغاة المحليين تدخل البابا، فى حين أنه فى أماكن أخرى "تقاتل النبلاء فيما بينهم، ونشروا الرعب فى الريف، وفعلوا كما يشاءون، وحوّل قطّاع الطرق كل مكان من الإقليم إلى منطقة غير آمنة"[60]. وفى الشمال، من ناحية أخرى، اشتملت الأراضى البابوية إسميا على عدة مدن ذات تقاليد كوميونية قوية، مثل فيرارا، ورافينا، وريمينى، ومن قبلهم جميعاً، بولونيا.

ويبين الشكل ٥-١ نظم الحكم المختلفة التى ميزت إيطاليا فى بداية القرن الرابع عشر[61]. وتظهر الخريطة بوضوح أربع أحزمة عبر شبه الجزيرة، تتطابق مع الدرجات المختلفة من الحكم المطلق والنظام الجمهورى. وهى كالتالى من الجنوب إلى الشمال:

- الملكية الإقطاعية التى أسسها النورمانديين فى المنطقة الجنوبية Mezzogiorno؛

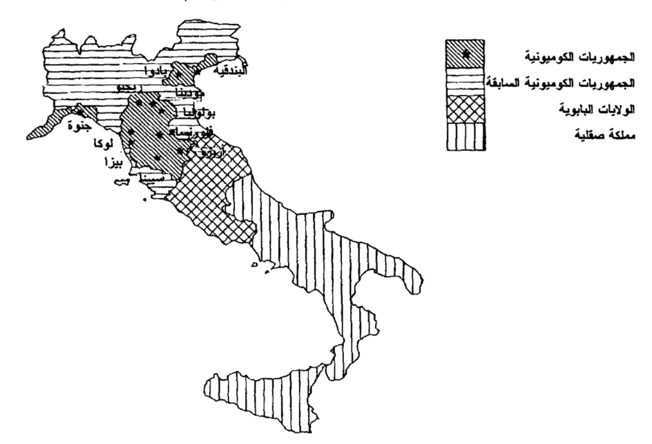
- الولايات البابوية ذات المزيج المتنوع من النظم الإقطاعية، والطغيـان، والنظـام الجمهورى؛
- قلب النظام الجمهورى، تلك الكوميونات التى احتفظت بالمؤسسات الجمهورية حتى القرن الرابع عشر؛
- والمناطق الجمهورية السابقة الأبعد شمالاً والتى كانت قد وقعت، فى هذا الوقـت، تحت حكم الأمراء signori.

ويظهر التشابه واضحاً بين هذا النمط وتوزيع المعايير والشبكات المدنية فى السبعينيات من القرن العشرين، كما يتبين فى الشكل ٤-٤؛ فالأراضى الجنوبية التـى حكمـها الملـوك النورمانديين فى وقت ما هى ذاتها الأقاليم السبعة الأقل كفالة للحقوق المدنية فى السـبعينيات من القرن العشرين. وبنفس الدقة تقريبـاً، تطـابق الولايـات البابويـة (دون الجمـهوريات الكوميونية التى تقع فى الجزء الشمالى من النطاق البابوى) الثلاث أو الأربع أقاليم التالية فـى السلم المدنى فى السبعينيات من القرن العشرين. وعلى الطرف الآخـر للمقيـاس، تتطـابق المنطقة التى كانت قلب النظام الجمهورى فى عام ١٣٠٠ بشكل غريب مع أكثر الأقاليم كفالة للحقوق المدنية فى يومنا هذا، يتبعها عن قرب المناطق الأكثر بعداً تجاه الشمال والتى ثبت أن التقاليد الجمهورية فى العصور الوسطى، رغم أنها حقيقية، كانت فيها أضعف إلى حـد مـا. ولكى نحدد ما إذا كانت هذه العلاقة المثيرة للاهتمام تمثل استمراراً تاريخياً حقيقيـاً أم أنـها مجرد مصادفة غريبة، يتعين علينا أن نفحص بدقة تطور الحياة الاجتماعية والسياسـية فـى إيطاليا خلال القرن السبع التى تخللت تلك الفترة.

وفى غضون القرن الخامس عشر وأوائل القرن السادس عشر، أصيبت شـبه الجزيـرة بمزيد من البؤس، عندما اشتبكت فرنسا وأسبانيا والقوى الكبرى الأخرى الصاعدة فى أوروبـا فى نزاعات دموية بين الأسر الحاكمة على الساحة الإيطالية. ولقد كـانت الآثـار السـكانية والاقتصادية التى نتجت عن تلك الغزوات الخارجية، علاوة على الطاعون المدمر والقلاقـل التى أصابت التجارة فى القرن السابق، مؤلمة على نحو خاص للكوميونات فى الشمال. لقـد انخفض عدد سكان كل من بريشيا وبافيا، على سبيل المثال، بمقدار الثلثين خـلال السـنوات الأولى من القرن السادس عشر، نتيجة لعمليات الاعتداء والسلب والنهب المتكـررة. وحتـى القـرن التاسـع عشر لم تكن مدن الشمال قد وصلت مرة أخرى إلى مستويات السكان التى

الشكل ٥-١

التقاليد الجمهورية والتقاليد الاوتوقراطية: إيطاليا، حوالى عام ١٣٠٠



المصادر: *The Times Atlas of World History*, 3rd edition, eds. Geoffrey Barraclough and Norman Stone (London: Times Books, 1989), p. 124; J. K. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy: The Evolution of the Civil Life, 1000-1350* (London: Macmillan, 1973), Map 4; and John Larner, *Italy in the Age of Dante and Petrarch: 1216-1380* (New York: Longman, 1980), pp. 137-150.

كانت عليها فى العصور الوسطى. وقد نجا الجنوب، فى المقابل، من كثير من هذا الدمار؛ فقد تضاعف تعداد سكان نابولى، على سبيل المثال، خلال القرن الخامس عشر وزاد إلى أكثر من الضعف خلال النصف الأول من القرن السادس عشر، حتى أصبحت (بعد باريس) ثانى أكبر مدينة فى أوروبا. وعلى عكس التدفقات السكانية فى القرن العشرين، هاجر الكثير من أهل الشمال صوب الجنوب خلال القرن السادس عشر، حيث شجعهم على ذلك الرخاء النسبى فى الجنوب، مقروناً بالانهيار الكئيب فى الشمال. وفى النصف الأول من القرن السابع عشر،

بينما كان وميض الانتعاش الاقتصادى على وشك الظهور، اجتاحت إيطاليا موجات جديدة من الأوبئة؛ ففى عامى ١٦٣٠-٣١ ومرة أخرى فى عامى ١٦٥٦-٥٧، قضى الطاعون على حوالى نصف عدد سكان المدن فى الوسط والشمال[62].

وبحلول القرن السابع عشر، لم يعد نظام كل مدن وسط وشمال إيطاليا جمهوريا أو حتى، فى كثير من الحالات، مستقلا. إن انهيار النظام الجمهورى الكوميونى أدى إلى نوع من "إعادة النظام الإقطاعى" فى شبه جزيرة إيطاليا، فقد حل الانشغال بملكية الأراضى والتراخى المتطفل محل الابتكارات التجارية والمالية. وتدل النزاعات المحلية، والصراعات الحزبية، والمؤامرات المعقدة على تحلل النسيج الاجتماعى، فى الوقت الذى كانت فيه الدول الأخرى فى أوروبا تتجه نحو الوحدة الوطنية[63].

وفى جميع أنحاء إيطاليا، فى الشمال وفى الجنوب، تجسدت سياسات الحكم المطلق (الاوتوقراطى) فى شبكات الراعى ــ التابع. ولكن، بين الذين ورثوا التقاليد الكوميونية فى الشمال، كان الرعاة، مهما كان حكمهم مطلقا، يقبلون المسئوليات المدنية ــ وهو الاستخدام الذى نردده فى تعبيرنا "راعى الآداب والفنون." وقد أكد لنا إعادة التصور الانثروبولوجى الدقيق لهذا العهد فى حياة بلدة مقامة على تل فى وسط إيطاليا أنه رغم أن طبقة الأشراف المحليين احتكرت السلطة السياسية، إلا أنها دعمت الحياة المدنية عن طريق تقديم إعانات مالية لبناء المستشفيات والطرق، وجوقة المرتلين فى الكنيسة والفرق الموسيقية، بل حتى لإدارات المجلس البلدى ولمرتبات موظفى المجلس البلدى. وقد استمرت أخلاقيات المسئولية المتبادلة فى الريف الشمالى، إلى جانب، المساعدة المتبادلة aiutarella ، على سبيل المثال، وهى ممارسة تقليدية لتبادل العمل بين الجيران[64]. ولذلك، رغم انتشار عدم المساواة، والاستغلال، والنزاعات الحزبية، فإن تراث النظام الجمهورى الكوميونى فى الشمال، رغم أنه لم يعد يتجسد فى المؤسسات السياسية، قد انتقل فى شكل قيم أخلاقية للمشاركة المدنية، والمسئولية الاجتماعية، والمساعدة المتبادلة بين الأنداد فى المجتمع.

ولم تعد أنماط السلطة فى الشمال متميزة عن الهياكل الإقطاعية فى المنطقة الجنوبية Mezzogiorno. ومع ذلك، فإن شيئا من الخبرة الرائعة للكوميونات، والنشاط الاقتصادى الشديد الذى كان نتيجة للمشاركة المدنية، ظل مستمرا فى وادى نهر البو وفى تسكانيا، بحيث أن هذه الأقاليم ستصبح أكثر ترحابا بالنسمات الأولى للتقدم المتجدد، ثقافيا أولا ثم اقتصاديا، والتى كانت تهمس عبر شبه الجزيرة فى النصف الثانى من القرن الثامن عشر. ورغم الوجوم

الاجتماعى والاقتصادى بسبب قرون عديدة من السلب والنهب الأجنبى، والطاعون، والصراعات المحلية، إلا أن المثل الأعلى *للحياة المدنية vita civile* قد استمر فى الأقاليم التى احتفظت بالتقاليد الجمهورية الكوميونية.

وفى أثناء ذلك، كان تراث الحوكمة من العصور الوسطى فى الجنوب مختلفا بشكل ثابت. وقد قدم الملك فريدريك الثانى حلا من نوع ما لمشكلات العمل الجماعى، ولكن سرعان ما أفسدت هذا الحل آثار نموذج السلطة المطلقة: فقد أصبح الملك والبارونات حكاما مطلقين ذوى سلوك افتراسى. وظلت الحكومة إقطاعية وأوتوقراطية، ولا يخفف من وطأتها سوى العصيان العابر. وقد دعمت المؤسسات السياسية الاستبدادية بواسطة تقاليد الشبكات الاجتماعية الرأسية، التى تجسد انعدام تناسق السلطة والاستغلال والتبعية، على عكس تقاليد الجمعيات الأفقية فى الشمال، التى تجمع أندادا أقوياء فى تضامن متبادل. وكانت سياسات الراعى ـ التابع فى الجنوب أكثر شخصانية، وأكثر استغلالا، وأقل عمرا، وأقل "مدنية".

وبحلول القرن الثامن عشر، "كانت مملكة نابولى بقسميها، أحدهما فى البر الرئيسى لإيطاليا والآخر فى صقلية، أكبر ولاية فى إيطاليا بكل المعايير بعدد سكانها البالغ خمسة ملايين نسمة، ولكنها ربما كانت أيضا ولوقت طويل أسوأ الولايات من الناحية الإدارية، وأكثرها خضوعا للروتين وأكثرها إهمالا"[65]. ولم يكن الجنوب أقل تحضرا عن الشمال فى أغلب تلك الفترة، فقد كانت تلك حقيقة فى أوائل العصور الوسطى، وظلت كذلك حتى يومنا هذا، على عكس الاعتقاد الخاطئ الشائع[66]. ففى عام ١٧٩١ كان عدد سكان نابولى ضعف عدد سكان روما، وثلاثة أمثال سكان ميلانو، وأربعة أمثال سكان تورينو أو فلورنسا؛ ولكن نابولى كانت "كائنا طفيليا غريبا، فالعديد من سكانها كانوا موظفين ملكيين، وكهنة، وخدم فى المنازل، ومتسولين. وقد عاشت على كاهل طبقة الفلاحين المجهدين فى العمل والذين عانوا من الفقر إلى حد اليأس، ولم تكن لهم أية حقوق مدنية"[67]. وفى المدن الجنوبية، ظلت سلطة طبقة النبلاء بالغة الأهمية، مع "قدر قليل من الاختلاط بين النبلاء وأبناء المدن الذى يميز المجتمع فى الشمال إلى حد كبير"[68].

وفى الشمال أخذت سلطة الطبقة الارستقراطية والتى تعرضت للتحدى لمدة طويلة، فى التلاشى. وفى المقابل، "فى الجنوب خلال العقود الأولى من القرن الثامن عشر، ظل الاختصاص السياسى والقوة الاقتصادية للبارونات دون تغيير تقريبا . وهناك كانت عملية الإطاحة بالنظام الإقطاعى بطيئة للغاية: وبنهاية القرن كانت سلطة البارونات لا تزال قوية

جدا"[69]. وكانت الهوة بين الحكام والمحكومين تزداد سوءا فى منطقة الجنوب Mezzogiorno بسبب أن أغلب الأسر الحاكمة المتعاقبة التى حكمت الجنوب كانت أجنبية. ومنذ عام ١٥٠٤ وحتى عام ١٨٦٠، حكمت أسرة هابسبرج وأسرة بوربون كل أنحاء إيطاليا جنوب الولايات البابوية، وهم الذين (كما وصفهما حديثا أنطونى باجدن وصفا مفصلا) قد شجعوا بأسلوب منظم عدم الثقة المتبادل والنزاع بين رعاياهم، وقضوا على الروابط الأفقية للتضامن من أجل أن يحافظوا على صدارة الروابط الرأسية للتبعية والاستغلال[70].

ورغم أفول النظام الجمهورى الكوميونى فى الشمال بعد القرن الرابع عشر، عندما اقتربت من شبه جزيرة إيطاليا الثورات الديمقراطية التى كانت سوف تكتسح أوروبا فى القرن التاسع عشر، فإن المراقب الدقيق يستطيع أن يكتشف الاختلافات الإقليمية المستمرة فى الثقافة والهيكل الاجتماعى، والتى كانت قد ظهرت فى العصور الوسطى قبل سبعة قرون. وكما سنرى فيما بعد، فإن هذه الاختلافات المستمرة سوف تحدد الكيفية التى ستستجيب بها الأقاليم المختلفة للتحديات الجديدة والفرص التى لاحت فى الأفق، عندما حققت إيطاليا الوحدة القومية.

التقاليد المدنية بعد التوحيد

كان القرن التاسع عشر زمن الاضطرابات غير المعتادة فى الحياة الجماعية فى معظم غرب أوروبا، وخاصة بين من نطلق عليهم الطبقات "الشعبية" ــ أى أغلبية السكان. فالأشكال الأقدم للنزعة الاجتماعية المنظمة، مثل الروابط المهنية والجمعيات الدينية فى العصور الوسطى، قد فقدت أنشطتها تدريجيا عبر القرون السابقة، وأصبحت مجرد بقايا من ذلك العصر المبكر عندما كانت بحق تشغل اهتمامات وتستأثر بعواطف عامة الشعب. والآن بدأت رياح التغيير، التى أنجبتها الثورة الفرنسية، تكتسح الكثير من هذه المعوقات الاجتماعية البالية. وقامت الحكومات الليبرالية فى فرنسا وإيطاليا وفى غيرها من الأماكن، متأثرة فى ذلك بمبدأ "دعه يعمل" *laissez faire*، بإلغاء الروابط المهنية، وحل المؤسسات الدينية، وعدم تشجيع إحياء أية "تجمعات" اجتماعية أو اقتصادية مماثلة. ومن أجل فرض هذا النظام الجديد، قام المسئولون فى فرنسا وإيطاليا بمراقبة دقيقة لأية مظاهر حتى لو كانت غير ضارة للنزعة تجاه العلاقات الاجتماعية المنظمة مثل نوادى شرب الخمور للعمال (وكثيرا ما حاولت حظرها).

وهذه المحاولة المقصودة للقضاء على الجمعيات ــ وهى بالمناسبة الخلفية المعاصرة

التى كتب فى ظلها توكفيل مديحه لنظرية الجمعيات فى أمريكا ــ لم تقبل بسهولة فى القرى والمدن فى القارة. وبعد قليل، كانت التحركات الأولى للثورة الصناعية قد جعلت إيجاد أشكال جديدة من التضامن الاجتماعى والاقتصادى المنظم أكثر إلحاحا. وها هى الآن قد أضيفت للمخاطر الموروثة من أمراض وحوادث وشيخوخة، أخطار غير مألوفة مثل البطالة والمراكز الصناعية الجديدة المجهولة الهوية. ولم يكن هؤلاء الذين بقوا فى الأرض محصنين ضد الشرور الجديدة أيضا، كما اتضح من الذعر المتعلق بالزراعة فى النصف الثانى من القرن. وفى أوقات الاضطرابات وعدم اليقين التمس كثير من الناس العون والسلوى فى الألفة بين الصداقات المنظمة. ومثل النبته الخضراء التى تنمو مرة أخرى بعد اندلاع حريق فى الغابة، بدأت جمعيات جديدة وأكثر نشاطا تنمو لكى تحل محل الجمعيات التى تحللت أو دمرت مبكرا فى ذلك القرن.

ظهر هذا "التدفق الكبير فى العلاقات الاجتماعية" (حسب وصف موريس أجولون، المؤرخ الاجتماعى الفرنسى الشهير) فى فرنسا فى النصف الأول من القرن التاسع عشر[71]. وقد ظهر بوضوح فى محافل ونوادى الماسونيين *cercles*، وفى الحانات الشعبية *(chambree)* وجمعيات الغناء الجماعى (الكورال)، وفى الجمعيات الدينية والخيرية ونوادى الفلاحين، وبوجه خاص فى جمعيات المعونة المتبادلة، التى أنشئت من أجل تقديم تأمين بالجهود الذاتية لتغطية تكاليف المرض، والحوادث، والشيخوخة والدفن. وكان لكثير من الجمعيات قوانين مكتوبة ومفصلة للغاية، "تسترعى الانتباه لاهتمامها الشديد بالصرامة المالية، والتوزيع العادل للمهام والضمانات السياسية والأخلاقية ــ وباختصار، بالكفاءة بأوسع معانى الكلمة"[72].

ورغم أن العديد من الجمعيات قد كونها فى الأغلب أعضاء الطبقات الدنيا، فكثيرا ما كانت العضوية فيها تتخطى الحدود الاجتماعية التقليدية داخل المجتمع المحلى؛ وأحد النوادى *cercle*، على سبيل المثال، "كان معظمه يتكون من العمال وأصحاب الحرف، البنائين، وصانعى الأقفال والإسكافيين وعلى رأسهم عدد من البورجوازيين، أو بالأحرى صغار البورجوازيين، والذين كانوا أيضا من المثقفين"[73]. وعلى الرغم من أن عدم المساواة الاجتماعية كانت ما تزال واضحة داخل القرى، إلا أن الهيكل الاجتماعى الذى شجعته نظرية الجمعيات الجديدة كان من الصعب تصنيفه.

في مكان ما بين نظام الرعاية القديم من ناحية، ومبدأ المساواة الجديد من ناحية أخرى.. يبدو كما لو كان هناك تقدم من اليمين إلى اليسار، أي من تركيبة الرعاية والتي كانت محافظة، إلى تركيبة المساواة والتي كانت ديمقراطية وأن ذلك مر خلال مرحلة متوسطة من الرعاية الديمقراطية[74].

وعلى الرغم من أن هذه الجماعات لم تكن إتجاهاتها سياسية بشكل علني، فقد كان لها في أحيان كثيرة انتماءات سياسية لواحدة أو أخرى من *اتجاهات* الحياة السياسية الفرنسية. لقد وسع التفاعل الاجتماعي وممارسة المهارات التنظيمية الآفاق الثقافية للمشاركين ونشط وعيهم السياسي و (في نهاية الأمر) مشاركتهم السياسية. "وبالنسبة للطبقات الدنيا في بروفانس في هذه الفترة، كان ترددهم على الحانات الشعبية *chambree*، تماما مثل تعلمهم القراءة بل ربما أكثر من ذلك، ييسر لهم سبل الوصول إلى أي شئ جديد، إلى التغيير وإلى الاستقلال"[75]. وقد أظهر الوصف المتأن الذي طرحه أجولون عن الحياة في عدة مدن فرنسية في الجنوب في ذلك العهد الكيفية التي أسهمت بها هذه التعبئة الثقافية في السنوات التي تلت عام ١٨٣٠ بشكل مباشر في التعبئة السياسية الضخمة عام ١٨٤٨.

إن التدوين الرسمي للوقائع التاريخية الاجتماعية في إيطاليا في هذه الفترة ينتظر قدوم أجولون آخر، لذلك فنحن نفتقر إلى أي وصف مشابه يذكرنا بالحياة الاجتماعية في بلدة إيطالية في أوائل القرن التاسع عشر. ومع ذلك، يبدو أنه من المحتمل أن اتجاهات مشابهة قد ظهرت أثناء النهضة الجديدة *Risorgimento* التي أثارت حماسة الإيطاليين للعمل السياسي وأدت في عام ١٨٧٠ إلى التوحيد السياسي لإيطاليا[76]. والحقيقة أن معظم الأسانيد المؤيدة للتوحيد ارتكزت على المطالبة "بمبدأ المشاركة" الذي أكدت عليه كل الحركات القومية المختلفة (الماتسينيون، والجولفيون الجدد، والكافوريون المعتدلون). وقد ضغطت المؤتمرات العلمية والجمعيات المهنية وجماعات الإصلاح (وخاصة في بيدمونت وتسكانيا ولمبارديا) من أجل إصلاحات اجتماعية واقتصادية وسياسية كبرى. وكانت الجمعيات التي أنشئت حديثا (وتشمل "الجمعيات السرية" الشهيرة) والصحف قد قامت بدور محوري في الثورات الفاشلة في عام ١٨٤٨ وفي الاضطرابات القومية المتطرفة التي أدت إلى الاستفتاءات العامة في عام ١٨٦٠ التي صدقت على التوحيد. وتأسست جمعيات مدنية وخيرية وتعليمية في معظم المدن الكبيرة والصغيرة[77].

ومن المظاهر المهمة بوجه خاص"لمبدأ المشاركة" فى إيطاليا ما بعد التوحيد إنشاء جمعيات المعونة المتبادلة، تماما على غرار مثيلتها فى فرنسا و"جمعيات الصداقة" فى بريطانيا، والتى تأسست فى ذات الفترة أيضا. وعقب إلغاء الروابط المهنية الإيطالية و"الجمعيات الدينية"، وخاصة بعد عام ١٨٥٠، تأسست هذه الجمعيات للمعونة المتبادلة ــ "الجنين الأول لعملية المشاركة"[78] ــ لكى تخفف من المعاناة الاجتماعية والاقتصادية لأصحاب الحرف والصناع المهرة فى المدن.

وكانت وظائف جمعيات المعونة المتبادلة تشتمل على إعانات للمسنين وللأعضاء العاجزين وغيرهم ممن لا يستطيعون العمل؛ ومساعدة أسر الأعضاء المتوفين؛ وصرف تعويض للحوادث الصناعية؛ ورواتب للعمال العاطلين؛ وحافز نقدى للأعضاء الذين يسافرون للبحث عن عمل؛ ونفقات الجنازة؛ ورعاية الأمومة والأطفال الرضع؛ وتوفير فرص تعليمية للأعضاء وأسرهم، وتشمل مدارس ليلية، وتعليم إبتدائى، وفنون وحرف، والمكتبات المتنقلة. ورغم أن جمعيات المعونة المتبادلة كانت تستجيب بوجه خاص لاحتياجات الطبقات العاملة فى المدن، إلا أن العضوية بها وجاذبيتها تخطت الحدود التقليدية للطبقة، والقطاع الاقتصادى، والسياسة[79]. لقد قدمت جمعيات المعونة المتبادلة من الناحية العملية صيغة للمساعدة الذاتية قليلة الموارد والتى تم تنظيمها محليا مما سيطلق عليه فى القرن العشرين دولة الرفاهية.

وتبرز هذه الجمعيات الطوعية مثال الإيثار بدرجة أقل من الاستعداد العملى للتعاون مع الآخرين فى نفس الظروف من أجل التغلب على مخاطر مجتمع سريع التغير. وكان مبدأ المعاملة بالمثل العملى هو جوهر جمعيات المعونة المتبادلة: سأساعدك إذا ساعدتنى؛ دعنا نواجه سويا هذه المشكلات التى لا يمكن لأى منا مواجهتها بمفرده. وبهذا المعنى، فإن هذه الأشكال الجديدة من العلاقات الاجتماعية تذكرنا مباشرة بتكوين الكوميونات فى العصور الوسطى منذ أكثر من سبعة قرون مضت، ببنيانها للعمل الجماعى المنظم من أجل المصالح المتبادلة. ومثلما كانت جمعيات الجهود الذاتية فى أوائل العصور الوسطى تمثل التعاون الاختيارى لمواجهة عدم الأمن الأساسى فى ذلك العصر ــ المتمثل فى التهديد بالعنف البدنى ــ كانت جمعيات المعونة المتبادلة تمثل التضامن الجماعى فى مواجهة عدم الأمن الاقتصادى الذى يميز العصر الحديث.

وفى نفس هذا الوقت تقريبا وغالبا تحت رعاية جمعيات المعونة المتبادلة، بدأت تظهر أيضا منظمات تعاونية بين كل من المنتجين والمستهلكين. "ومثل جمعيات المعونة المتبادلة،

نشأت التعاونيات الإيطالية من المبدأ المحافظ للجهود الذاتية وحاولت تحسين أحوال أعضائها دون القيام بتغييرات شديدة فى الترتيبات الاقتصادية القائمة"[80]. وانتشرت المنظمات الجديدة فى جميع قطاعات الاقتصاد؛ فكانت هناك جمعيات تعاونية زراعية، وجمعيات تعاونية للعمال، وجمعيات تعاونية للائتمان، وبنوك تعاونية ريفية، وجمعيات تعاونية للمنتجين، وجمعيات تعاونية للمستهلكين، وكانت الاخيرة تضم أكثر من نصف الجمعيات التعاونية جميعها بحلول عام ١٨٨٩. وفى الواقع، كما قرر أحد الدارسين عن قرب لتنظيم الطبقة العاملة، "إن تنوع الجمعيات التعاونية فى إيطاليا قد جعل لهذه الدولة وضعا فريدا فى عالم التعاونيات"[81].

وعلى الرغم من أن الجمعيات التعاونية قد أصبحت شائعة فى معظم أنحاء أوروبا فى تلك الفترة، فإن أحد السمات المميزة للحركة الإيطالية هى قوتها بين الفلاحين الأميين فى الريف. وقد تأسست العديد من التعاونيات فى الثمانينيات من القرن التاسع عشر فى الشمال "لتنفيذ خطط الأشغال العامة أثناء فترات البطالة فى الشتاء"[82]. فعلى سبيل المثال، فى عام ١٨٨٣ كونت مجموعة من العمال الزراعيين المعدمين فى إميليا ــ رومانيا جمعية تعاونية لتقديم عروض للحصول على عقود لمشروعات شبكات الصرف فى الأراضى.

> كانت هناك مصانع تعاونية لإنتاج الألبان والنبيذ، وأيضا بنوك تعاونية فى الريف، وكان من الضرورى إقامة منظمة مبيعات مشتركة للمنتجات الزراعية من الخضر والفاكهة القابلة للتلف. وقامت إحدى الجمعيات بتعيين خبراء فى الزراعة وأرسلتهم لتقديم إرشادات فى أيام السوق، ولتعليم تقليم الأشجار وإنتاج النبيذ واستخدام محاصيل الخضر فى الدورة الزراعية[83].

وقد نمت بسرعة فى العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر هذه الأشكال من التضامن الاجتماعى المنظم وإن كان طوعيا؛ فقد تضاعفت العضوية فى جمعيات المعونة المتبادلة أكثر من أربع مرات فى العقود الثلاث التالية لعام ١٨٧٠ وبلغت الذروة عند بداية القرن الجديد. وقد خلص أحد الباحثين إلى أن "الفترة من عام ١٨٦٠ إلى عام ١٨٩٠ يجب أن تميز على أنها العصر الذهبى لجمعيات المعونة المتبادلة"[84]. وقد حدث النمو القابل للمقارنة فى الجمعيات التعاونية بعد عشر سنوات أو نحو ذلك.

تستمد هذه المبادرات التنظيمية أصولها من أشكال سابقة من العلاقات الاجتماعية المنظمة، وخاصة فى شمال إيطاليا، الأمر الذى بدا واضحا وصريحا فى أحيان كثيرة. وأول هذه الجمعيات التعاونية الجديدة، على سبيل المثال، كانت جمعية الزجاجيات الفنية التى انشئت فى مركز صناعة الزجاج فى ألتار فى ليجوريا:

> فى ليلة الكريسماس عام ١٨٥٦، قام جيوزيبى سيزيو بالخطوة الأولى وجمع معا ٨٤ صانعا ماهرا فى هذه المهنة القديمة فى ألتار. وقد تعاهدوا على تحسين أوضاعهم التى كان يهددها بشدة الكساد الاقتصادى وآثار وباء الكوليرا، وذلك عن طريق تكوين جمعية تعاونية. لقد أشارت الطقوس التى أسهبت فى الإعلان عن أهدافهم إلى إحياء تقاليد العصور الوسطى فى هذه المنطقة من ليجوريا حيث ظهرت حوالى عام ١٠٠٠، هذه الطائفة المهنية الشهيرة لألتار والتى استمرت حتى ألغاها الملك كارلو فيليس فى يوم ٦ يونية عام ١٨٢٣ [85].

وعلى الرغم من أن الأغراض المعلنة لهذه المنظمات كانت غير سياسية، إلا أنها خدمت وظائف سياسية كامنة مهمة. وكغيرها من المنظمات المثيلة لها فى فرنسا، كانت جمعيات المعونة المتبادلة الإيطالية رسميا غير حزبية، رغم أن بعضها كان راديكاليا وجمهوريا على نحو غامض، وكانت جمعيات أخرى تتبنى أفكارا ليبرالية واشتراكية أو كاثوليكية. وقد ظلت الحركة التعاونية أيضا مستقلة عن الأحزاب السياسية، رغم أنها تتعاون مع جميعات المعونة المتبادلة وحركة نقابات العمال الوليدة. ولكن بالرغم من عدم الانتماء للأحزاب فإن المشاركة فى هذه الأنشطة لابد أنها كانت تتسم بما قد يسميه الجيل التالى تأثيرات "زيادة الوعى"، لأن كثيرا من القادة فى النقابات العمالية التى أنشئت حديثا وفى الحركات السياسية قد جاءوا من عالم جمعيات المعونة المتبادلة والجمعيات التعاونية. وقد توسع بسرعة نشاط النقابات فى كل من الزراعة والصناعة خلال العقدين الأولين من القرن العشرين. وكان أكبر الاتحادات النقابية اشتراكيا فى توجهه، ولكن كان هناك أيضا اتحاد قوى متأثر بالمذهب الكاثوليكى، بجانب عدد من المنظمات المستقلة.

وفى أثناء ذلك، من السبعينيات إلى التسعينيات من القرن التاسع عشر، أنشأت حركة "الكاثوليكية الاشتراكية" العديد من الجمعيات العلمانية، وخاصة فى منطقة الشمال الشرقى التى

تدين بالكاثوليكية بشدة. وبحلول عامى ١٨٨٣-٨٤، كانت أكثر المنظمات العلمانية نفوذا *Opera dei Congressi e dei Comitati Cattolici* ـ تملك ٩٩٣ لجنة أبرشية فى الشمال، و٢٦٣ فى وسط إيطاليا، رغم وجود ٥٧ لجنة فقط فى الجنوب؛ و "بحلول عام ١٨٩٧ كانت تملك ٣٨٩٢ لجان أبرشية، و ٧٠٨ قسم للشباب، و ١٧ دائرة جامعية، و ٦٨٨ جمعية للعمال، و ٥٨٨ بنكا ريفيا، و ٢٤ جريدة يومية، و١٠٥ مجلة دورية، والعديد من المنظمات والأنشطة الأخرى"[86]. وعلى الرغم من أن الجنوب لم يكن أقل تمسكا بالكاثوليكية من الشمال، إلا أنه كان أقل تمثيلا بشكل ملحوظ فى الجمعيات المدنية التابعة للكاثوليكية الاشتراكية، كما سيكون فى العمل الكاثوليكى (Catholic Action) بعد الحرب العالمية الثانية[87].

والمنظمات الاشتراكية الأولية المناظرة لهذه المنظمات الكاثوليكية كانت متمركزة فى غرف العمل:

> لقد نظمت الغرف، أو فروعها، جمعيات تعاونية للإسكان، ومتاجر تعاونية، وجمعيات تعليمية. وكثيرا ما كانت تصدر مجلاتها الخاصة كما تدير مرافق ترفيهية خاصة بها وهى تقدم أمثلة على أن حركة العمال الاشتراكية التى زعمت أنها "حديثة"، كانت مشبعة بالمثل العليا الأقدم لماتسينى فيما يخص التعاونيات المحلية والجهود الذاتية، والنظام العلمانى والمعونة المتبادلة[88].

وعلى الرغم من أن حق الاقتراع العام للرجال لم يكن قد تقرر فى إيطاليا حتى الحرب العالمية الأولى، إلا أن عدة حركات سياسية جماهيرية كانت قد تكونت حوالى نهاية القرن وبداية القرن الجديد. وقد شكلت الحركة الإشتراكية أكبر وأنشط هذه الأحزاب الجديدة، بقوة متنامية فى مناطق التصنيع الأولية وفى بعض أنحاء الريف، حيث اعتمدت على التقاليد المحلية للاحتجاج الجماعى للفلاحين ولأولئك الذين يشاركونهم بالمزارعة. وقد ضمت التعبئة السياسية الجديدة أيضا حركة كاثوليكية مهمة وتقدمية آخذة فى النمو، وخاصة فى الشمال الشرقى، حيث كانت الجمعيات العلمانية التابعة للكاثوليكية الاشتراكية بالغة النشاط فى العقدين السابقين. وفى عام ١٩١٩، فى اليوم السابق لأول انتخابات بعد الحرب، تشكلت الحركة الكاثوليكية رسميا بإسم *الحزب الشعبى Partito popolare*. وكانت القوة الانتخابية لهذين الحزبين، الاشتراكيين *والحزب الشعبى popolari*، واللذين كانا سويا يمثلان المعارضة

الجماهيرية المنظمة ضد النظام التقليدى، قد وصلت إلى القمة بعد الحرب العالمية الأولى مباشرة فى السنوات القليلة لحق الاقتراع العام للرجال قبل قدوم الفاشية.

وقد اعتمد كل من الاشتراكيين و*الحزب الشعبى* على تراث التعبئة الاجتماعية، والبنية الأساسية التنظيمية، وأنشطة جمعيات المعونة المتبادلة، والجمعيات التعاونية، ونقابات العمال. وكانت سستو سان جيوفانى، على سبيل المثال، وهى ضاحية صناعية لميلانو، مقرا لإثنتين من شبكات المجتمع القوية المتنافسة، إحداهما كاثوليكية والأخرى اشتراكية، وقد ضمت كل واحدة منهما تعاونيات للإسكان وللمستهلك، وجمعيات تعليمية ورياضية، وفرقا موسيقية وجماعات للغناء الجماعى (الكورال)، وغير ذلك[89]. وقد كان الحزبان متنافسان طبيعيان على ولاء جماهير الناخبين الإيطاليين، وكان لكل منهما معاقل إقليمية خاصة. وعلى وجه العموم، ازدهر الحزب الاشتراكى والحركات العمالية المنتمية له فى المناطق الصناعية حول ميلانو، وتورينو، وجنوا، فى حين أن *الحزب الشعبى* والاتحادات المنتسبه له كانت أقوى فى المناطق الزراعية. ولسوف يوفر هذا التنافس الأساس لصورة المجتمع السياسى الإيطالى السائدة بعد الحرب العالمية الثانية، والمتمركزة على النزاع بين اثنين من "التقاليد المؤسسية" أو "المجموعات الثقافية الفرعية،" الحمر (الاشتراكيين) والبيض (الكاثوليك)[90].

ولكن هذه الصورة الحمراء/ البيضاء مضللة من بعض النواحى؛ فرغم التنافس بينهما، كانت للحزبين الجماهيريين جذور اجتماعية مشتركة فى التقاليد القديمة للتضامن الجماعى والتعاون الأفقى. ومع بداية القرن جمعتهما أيضا معارضة السلطات القائمة. وكان كلاهما أضعف فى أماكن قوة التحالف المحافظ، والذى ارتكز على روابط التبعية مع النخبة الاجتماعية الراسخة من ملاك الأراضى وشاغلى الوظائف العامة. وفى جذور السياسة الإيطالية، كان البديل الرئيسى للاشتراكيين و*للحزب الشعبى* هو متاهة شبكات الراعى ــ التابع الرأسية التى قدمت أساس نظام *تبادل المنفعة* *trasformismo* لمدة نصف قرن تقريبا، حيث كان يتم مقايضة الرعايه من الدولة (عن طريق الأعيان المحليين) بالمساندة الانتخابية. وبعد الحرب العالمية الثانية كانت نفس هذه الشبكات، والتى تم تنظيمها الآن بشكل متزايد داخل إطار الأحزاب الجماهيرية نفسها، سوف تستمر باعتبارها الهيكل الرئيسى للسلطة فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية فى إيطاليا[91].

وعلى الرغم من أن جمعيات المعونة المتبادلة، والجمعيات التعاونية، والمظاهر الأخرى للتضامن المدنى كانت قد توطدت فى جميع قطاعات الاقتصاد وفى كل أنحاء شبه الجزيرة،

إلا أنها لم تكن منتشرة أو ناجحة بنفس القدر فى كل مكان؛ ففى شمال ــ وسط إيطاليا، والتى تكاد تعكس بدقة مكان الجمهوريات الكوميونية التى دامت لمدة خمسة قرون قبل ذلك (وهو المكان الذى سوف توجد فيه أكثر الأقاليم كفالة للحقوق المدنية فى السبعينيات من القرن العشرين)، استمرت تقاليد التعاون المورثه من العصور الوسطى، حتى بين الفلاحين الفقراء. "تكونت، خصوصا في الريف، شبكة مهمة من الالتزامات الاجتماعية والسياسية، عن طريق الاعتراف بالجيرة؛ فبين [الجيران] *vicini* توجد مساعدة متبادلة مستمرة وتبادل للخدمات"[92].

فى الحقيقه، طورت الأسر التى تعمل بالمزارعة شبكة غنية من المبادلات والمساعدات المتبادله: والنموذج النمطى لها هو *aiutarella* أى تبادل العمالة بين الأسر فى الأوقات المهمة من السنة الزراعية، مثلا فى أوقات الدراس. وعلى المستوى الثقافى كانت هناك أيضا عادة مهمه هى *السهر* *veglia*؛ فأثناء ليالى الشتاء الطويلة، اعتادت الأسر أن تجتمع فى إصطبلات أو مطابخ بيوت المزرعة، لكى يلعبوا الكوتشينة وألعاب أخرى للتسلية، وأشغال "التريكو" وتصليح الملابس، ولكى يستمعوا ويرووا الحكايات. ولم تكن المساهمة فى *السهر* قاصرة على أفراد الأسرة. فعلى العكس،... كان السهر يشمل الضيافة المتناوبة ونظاما معقدا للزيارات[93].

وفى المقابل الصارخ، ذكر تقرير فى عام ١٨٦٣ أنه فى كلابريا، وهى أرض مهجورة وحبيسة لتقاليد الحكم المستبد فى الجنوب (ومقدر لها أن يكون ترتيبها فى ذيل قائمه الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية فى السبعينيات من القرن العشرين)، لم تكن هناك "أية جمعيات، ولا معونة متبادلة؛ كل شيء كان فى عزلة. ولم يحفظ للمجتمع تماسكه إلا الروابط المدنية والدينية الطبيعية؛ ولم تكن هناك أية روابط اقتصادية، ولا تضامن بين الأسر أو بين الأفراد أو بينهم وبين الحكومة"[94].

وفى مناطق إيطاليا التى خضعت لوقت طويل للحكم المطلق، فإن الوحدة القومية لم تؤثر إلا بالنذر اليسير فى غرس العادات المدنية:

نشأ غياب الإحساس بالمجتمع فى جميع الطبقات من عادة التمرد التى عرفها الناس خلال قرون من الحكم المستبد. وحتى النبلاء أصبحوا معتادين على العرقلة، وظنوا أن

الحكومات يمكن خداعها بسهولة دون انحراف أخلاقى طالما كان الخداع ناجحا... فبدلا من الاعتراف بوجوب سداد الضرائب، كان الاتجاه أنه لو اكتشفت مجموعة من الناس وسيلة للتهرب المربح، فإنه من الأولى أن تبحث المجموعات الأخرى عن مصالحها. ولذلك حاولت كل مقاطعة، وكل طبقة اجتماعية، وكل صناعة أن تكسب على حساب المجتمع[95].

والزراعة فى الجنوب، رغم تعقدها بنظام مفكك وغير مترابط لحيازة الأرض، إلا أنها اتسمت *بالضياع الشاسعة* ***latifondo*** [96]، التى يعمل بها الفلاحون الفقراء:

كان الفلاحون فى منافسة مستمرة فيما بينهم للحصول على أفضل قطع الأراضى فى *الضيعة*، وعلى الموارد القليلة التى كانت متاحة. وكانت العلاقات الرأسية بين الراعى والتابع، والتذلل لمالك الأرض، أهم بكثير من التضامن الأفقى. وكما كتب بيفيلاكوا عن الفترة من ١٨٨٠– ١٩٢٠: "كانت طبقات الفلاحين فى حرب فيما بينهم أكثر منهم فى حرب مع القطاعات الأخرى للمجتمع الريفى؛ حرب كانت تتغذى على أرض من التناقضات الحقيقية والمتكررة، اقتصادية، ونفسية وثقافية على حد سواء". ولا يمكن فهم نجاح مثل هذه الاتجاهات إلا فى سياق مجتمع يسيطر عليه عدم الثقة... إن ثقل الماضى، مع فشل سلطة الدولة بعد عام ١٨٦٠ والعلاقات السيئة بين الفلاح ومالك الأرض... نتج عنها مجتمع انخفضت فيه *الثقة المدنية* ***fede pubblica*** إلى الحد الأدنى: *لقد شاع فى كلابريا مثل مشهور" خيرا تعمل شرا تلقى"* ***chi ara diritto, muore disperato***[97].

إن عدم الثقة البدائية التى مزقت النسيج الاجتماعى فى هذه الأقاليم كانت، فى الواقع، موجودة فى أمثال لا تعد ولا تحصى:

- "ملعون من يثق فى شخص أخر".
- "لا تعطى قروضا ولا تعطى هدايا، ولا تفعل خيرا، فإن كل ذلك سيعود عليك بالسوء".
- "كل واحد يفكر فى مصلحته ويغش زميله".
- عندما ترى الحريق مشتعلا فى بيت جارك، احمل الماء إلى بيتك [98].

وفى منطقة الجنوب Mezzogiorno ، ذكر باسكال فيلارى فى عام ١٨٨٣، "أن ما يشعر به المرء للوهلة الأولى هو ’الروح الفردية‘ أما ’روح الجماعة‘ فقليلة للغاية"[99].

إن الجمع بين الفقر وعدم الثقة المتبادلة حال دون وجود التضامن الأفقى وعزز ما أطلق عليه بانفيلد "الانتماء الأسرى اللاأخلاقى."[100] "وفى الاقتصاد المزدحم بالضياع الشاسعة latifundia "، يتذكر سيدنى تارو،" ميدان القرية الذى كان مكتب توظيف حيث تجد القلة المحظوظين عملا ليوم واحد بينما ينظر جيرانهم إليهم نظرة مليئة بالمرارة."[101] "وأصبح كل واحد منهم مختلفا عن الآخر؛ فقد جاء ليجد نفسه مشاركا أكثر فى معركة مريرة من المنافسة من أجل الحصول على عمل أو لكى يتمكن من زراعة قطعة صغيرة من الأرض، وهكذا أصبح يشارك بدرجة أقل فى التضامن الطبقى وفى الحياة الجماعية، وبدا مهتما فقط بالإرتقاء بنفسه وبأسرته"[102]. ويلاحظ الاختلاف مع هؤلاء *العمال* الزراعيين (braccianti) المعدمين فى إقليم إميليا ــ رومانيا المدنى والذين، وهم يواجهون مشكلة مماثلة، كونوا جمعية تعاونية طوعية للبحث عن عمل مشترك.

وكما أكد تارو، ضمن علماء آخرين، أن الجنوب *لم يكن* أبدا *(سواء فى ماضيه أو حاضره)* خاليا من السياسة أو العلاقات الاجتماعية.[103] وعلى النقيض، كانت العلاقات الاجتماعية والدهاء السياسى أساسية منذ مدة طويلة لبقاء هذه الأرض الحزينة. والفرق الوثيق الصلة بالموضوع ليس بين وجود وعدم وجود روابط اجتماعية، ولكن بالأحرى بين الروابط الأفقية للتضامن المتبادل والروابط الرأسية للتبعية والاستغلال. والمواطن الجنوبى ــ سواء كان فلاحا أو من سكان المدينة، وسواء أكان فى مملكة هابسبرج القديمة فى القرن السادس عشر، أو فى المملكة الإيطالية الحديثة فى القرن التاسع عشر، أو (كما رأينا فى الفصل السابق) شهد السياسات الإقليمية فى أواخر القرن العشرين ــ قد وجد ملاذا فى الروابط الرأسية للرعاية والتبعية، التى استخدمت لكل من الأغراض الاقتصادية والسياسية:

> التبعية نتاج مجتمع غير منسق وتميل إلى المحافظة على التفكك وعدم الترابط الاجتماعى.... ويشير تيوريللو [وهو مراقب من كثب لمنطقة الجنوب Mezzogiorno فى الثمانينيات من القرن التاسع عشر] مرارا وتكرارا إلى "العزلة الشديدة *(scioltezza)* للأفراد الذين لا يشعرون بأى رباط معنوى خارج الأسرة ، ويرون أن التبعية هى العلاج المحدد للمجتمع المفكك. وقد كتب أن التبعية هى "الجمعيات الوحيدة التى تظهر بالفعل

نشاطا حقيقيا عمليا فى مجتمع مدنى منقسم على نفسه لعدة قرون" ويتحد فيه الناس ليس على أساس الثقة المتبادلة ولكن فقط عندما يضطرون إلى ذلك بالضرورة[104].

إن المؤسسات الجديدة فى الدولة القومية الموحدة، بدلا من أن تعمل على جعل الأنماط التقليدية للسياسة متجانسة، أصبحت هى نفسها مدفوعة حتما للتوافق مع تلك التقاليد المتضاربة، كما سيحدث تماما عند إعادة تشكيل الحكومات الإقليمية بعد عام ١٩٧٠ بفعل هذه السياقات الاجتماعية والثقافية:

فى السبعينيات من القرن التاسع عشر، يمكن للمرء أن يقول أن المقاطعات الأكثر تقدما فى إيطاليا كانت فى هذا الوقت تعبر عن أفضلياتها عن طريق مؤسسات أو جمعيات حرة ـــ جمعيات زراعية، جمعيات للمعونة المتبادلة، غرف تجارية، بنوك للإدخار ـــ فى حين أن المقاطعات الجنوبية كانت أكثر ميلا إلى الاستفادة من الاتصالات الشخصية أو الاتباع فى انتخابات البرلمان والمجلس البلدى[105].

وقامت طبقة النبلاء الاقطاعيين فى الجنوب ـــ جنبا إلى جنب مع عناصر من الطبقات المهنية فى المدن الذين قد حصلوا على أراضى عامة وعلى ممتلكات الكنيسة التى نزعت ملكيتها الدولة الإيطالية التى أنشئت حديثا ـــ باستخدام العنف الشخصى، إلى جانب استغلال امتيازاتها للوصول إلى موارد الدولة، حتى تعزز علاقات السيادة والتبعية الشخصية الرأسية وتحاول تثبيط التضامن الأفقى[106]. وقد قام ليوبولدو فرانشيتى، وهو صاحب أرض فى تسكانيا وله آراء مدنية، بتأليف تحليل رائع فى عام ١٨٧٦ عن الأحوال الاجتماعية فى صقلية، وانتهى إلى أن:

كانت طبقات كبار الملاك تحكم من أعلى شبكة هياكل التبعية عند مستويات مختلفة وتحافظ على الصلات مع الجهات الممثلة العليا فى البلاد لمصلحتها الشخصية... وكل واحد من الأعيان المحليين فى اختصاص سلطته كان رئيسا لشبكة من الأشخاص فى ظروف اجتماعية شديدة الاختلاف، وقد اعتمدوا عليه من أجل بقائهم الاقتصادى ومكانتهم الاجتماعية وقدموا له المساندة القانونية فيما يتعلق بحق التصويت فى الانتخابات والمساندة

غير القانونية عند اللجوء للعنف الشخصى لكى يدافع عن مصالحه الخاصة، فـى علاقـة تبعية شبه إقطاعية هرمية التدرج بشكل صارم للغاية[107].

وفيما يتعلق بالفلاحين الضعفاء البائسين، كان اللجوء إلى روابـط الراعـى ــ التـابع استجابة معقولة للمجتمع المفتقد للترابط الاجتماعى. ويشير وصف حديـث عـن "الاقتصـاد الأخلاقى" للحياة فى ضيعة شاسعة *latifondo* فى كلابريا فى النصف الأول من القرن التاسـع عشر إلى أن الفلاحين كانوا فى الواقع يخشون استبعادهم من نظام الراعى ــ التابع، لأن هـذا النظام وحده كان يضمن لهم المعيشة المادية، مع التوسط لهم عنـد اللـزوم لـدى سـلطات الحكومة البعيدة ويقدم لهم نوعا مبسطا من برنامج خاص للرعايـة الاجتماعيـة (معاشـات للأرامل والأيتام و "منح" فى بعض الأحيان)، طالما ظل الفلاح ــ التابع مطيعا، و"مخلصـا" للضيعة، و "موجودا" لأداء الأشغال التى يطلبها مالك الأرض ــ الراعـى.[108] وفـى غيـاب التضامن الأفقى، والتى تعد جمعيات المعونة المتبادلة مثـالا لـه، تكـون التبعيـة الرأسـية استراتيجية عقلانية من أجل البقاء ــ حتى عندما يدرك هؤلاء التابعين عيوبها[109].

ولم يتحمل فلاحو الجنوب المجردين من كل شيء مصيرهم دائما فى صمـت. وعلـى مدار أواخر القرن التاسع عشر اندلعت حركات الاحتجاج العنيفـة، وتشـمل قطـع الطـرق المزمن، اندلعت كحرارة البرق عبر أراضى منطقة الجنـوب Mezzogiorno. ولكـن هـذه الأحداث الفوضوية (على النقيض من موجات الإضراب المعاصرة فى الريف والمـدن فـى وسط وشمال البلاد) لم يكن لها أى تنظيم دائم ولم تخلف إلا بقايا قليلة للتضامن الجمـاعى.[110] وقد ظل الجنوب، كما علق أنطونيو جرامسكى المثقف الشيوعى العظيم آسفا، "تفككا اجتماعيـا كبيرا".[111] ورغم الثورات العنيفة التى تحدث من حين لآخر، "فإن الأكثر أهمية هـو التـأكيد على رد الفعل السلبى المعتاد للخضوع التام الذى كثيرا ما يحدث؛ إذ أن هذا الخضـوع هـو الذى يوفر الخلفية التاريخية لقبول بقية السكان لانتحال بعض الأفراد السـلطة أى *أعضـاء منظمات المافيا mafiosi*".[112]

والإجرام المنظم له تسميات مختلفة فـى الأنحـاء المختلفـة مـن المنطقـة الجنوبيـة Mezzogiorno ــ *المافيا Mafia* فى صقلية، *والجمعيات السـرية الاجرامية Camorra* فـى كامبانيا و *Ndrangheta* فى كلابريا، وغير ذلك من الأسماء، غير أن هذه الظاهرة فـى كـل مكان لها هيكل مماثل بشكل عام. ويجادل المؤرخون، وعلمـاء الانثروبولوجيـا، وعلمـاء

الجريمة حول أصولها التاريخية المحددة، ولكن معظمهم متفقون على أن أساسها هو الأنماط التقليدية لعلاقة الراعى ـ التابع، وأنها نشأت كرد فعل لضعف الهياكل الإدارية والقانونية فى الدولة، وقد اضعفت بدورها سلطة هذه الهياكل. "لقد نتج عن الضعف المزمن للدولة ظهور مؤسسات للجهود الذاتية، وبالتالى فإن وضع السلطة المطلقة للجماعات غير الرسمية قد جعل من المستحيل أن تنال الدولة ولاء الجمهور، على الرغم من أن ضعفها الناجم عن ذلك قد عزز مرة أخرى مواقف الأسرة، والتابعين، *وأعضاء المافيا mafiosi*"[113].

إذا كان عدم قدرة الدولة على تطبيق القوانين والعقود سبباً لظهور عصابات المافيا، فإن السبب الثانى، والذى لا يقل أهمية، هو الثقافة القديمة لعدم الثقة. وقد أكد دييجو جامبيتا على هذا السبب الأساسى لسلطة *أعضاء المافيا*: "يتغلغل انعدام الثقة خلال السلم الاجتماعى، وعدم معرفة القوانين مسبقاً يولد الشك فى العقود، والركود فى التجارة والصناعة، والعزوف العام عن أشكال التعاون الشاملة وغير الشخصية"[114]. وكما لاحظ فرانشتى، الزائر الارستقراطى من تسكانيا فى عام ١٨٧٦ لصقلية:

> لقد وصلت الأمور طبيعياً إلى نقطة تدفع عندها غريزة حفظ الذات كل واحد للعمل على ضمان مساعدة شخص آخر أقوى منه؛ ونظراً لعدم وجود سلطة شرعية بالفعل، كان لزاماً على نظام التبعية أن يوجد القوة التى تجعل المجتمع متماسكاً.. توزيع غير متساوى تماماً للثروة؛ غياب شامل لمفهوم المساواة أمام القانون؛ هيمنة السلطة الفردية؛ الصفة الشخصية الفردية المطلقة لكل العلاقات الاجتماعية؛ وقد [كان] كل ذلك مصحوباً (كما كان محتوماً) بمرارة الكراهية، والرغبة فى الانتقام، وفكرة أن كل من لم يوفر لنفسه العدالة يفتقر إلى الشرف[115].

ونظراً لانتشار عدم الثقة وعدم الأمن فى كل مكان، واللذين لم تكفلهما لا الدولة ولا المعايير والشبكات المدنية، قدم *أعضاء المافيا mafiosi* (ونظراؤهم فى أماكن أخرى فى الجنوب) نوعاً من الدولة الطاغية الخاصة. "وقد وفرت المافيا الحماية ضد قطّاع الطرق، وضد السرقات فى الريف، وضد سكان المدن المنافسة، وفوق كل هذا ضد أنفسهم."[116] وقد مكّن "بلطجية" المافيا وكلاء اقتصاديين من التفاوض على عقود مع قدر قليل من الثقة أن هذه العقود سوف تنفذ. "إن أكثر الأنشطة المحددة *لأعضاء المافيا* هى إنتاج وبيع سلعة خاصة

جداً، غير ملموسة، ولكن لا غنى عنها فى معظم الصفقات الاقتصادية. فبـــدلاً مـــن إنتـــاج السيارات، والبيرة، والمسامير والصواميل، أو الكتب، فهم ينتجون ويبيعون الثقة"[117].

وكما شرح أحد *أعضاء المافيا* دوره، قال "سيأتى إليك أحد الرجال قائلاً: "لدى مشكلة مع تيزيو، هل يمكن أن تسوى هذه المسألة من أجلى". وأنا استدعى الشخص المعنى أو أذهـــب إليه وأزوره ــ طبقاً للشروط التى اتفقنا عليها ــ وأصلح بينهما."[118] (وكان *لأعضاء المافيـــا* *mafioso* ، بالطبع، مصلحة أيضاً فى زيادة الطلب على خدماتهم عن طريق بث عدم الثقة فى النظام بحصافة، لمنع عملائه من إقامة ثقة متبادلة مستقلة بينهم). ورغم التكاليف المضاعفـــة لهذا النظام ــ اجتماعياً، واقتصادياً، وسياسياً، ونفسياً، وأخلاقياً ــ إلا أنه بالنســـبة لشـــخص واقع فى مأزق، ولا حول له ولا قوة، فى الفوضى الموحشة المتفشية فـــى منطقـــة الجنـــوب Mezzogiorno ، "يصعب اعتبار خيار اللجوء إلى حماية أحد أعضاء المافيا تصرفـــاً غـــير عقلانى"[119].

ولكن النظرة المثالية الرومانسية فقط لعصابات المافيـــا يمكـــن أن تتجـــاهل طبيعتـــها الاستغلالية والمتدرجة هرمياً بشكل أساسى. وفى القرن التاسع عشر، عمل *أعضـــاء المافيـــا* كوسطاء يتسمون بالعنف بين ملاك الأراضى الغائبين وأتباعهم.[120] وعندما بـــدأت الأشـــكال القديمة للنظام الإقطاعى تنهار، "بدأ *التابعون bravi* القدماء للسيد الإقطاعى العمـــل لحســـاب أنفسهم واستمروا فى ممارسة العنف لأغراضهم الخاصة.. وأصبح هؤلاء المجرمون، الذيـــن تخلصوا من النظام الخالص للعلاقات الإقطاعية، بالتالى عاملاً أساسياً فى نظام التبعية الـــذى حل محله"[121]. ومثل نظام التبعية التقليدى الذى عكست المافيا صورته، فقد تـــأقلمت المافيـــا بسرعة مع المؤسسات الجديدة فى الدولة الإيطالية، وأعادت بـــإصرار تشـــكيل ممارســـات الديمقراطية الممثلة لكى تتوافق مع الأنماط التقليدية للاستغلال والتبعية.

وقد أقيم نظام المافيا ذاتها على أساس العلاقات الرأسية (وكثيراً ما كانت غير مســـتقرة) للسلطة والتبعية، مع وجود قدر قليل من التضامن الأفقى بين الأنداد أو عدم وجوده إطلاقـــاً. وطبقاً لوصف هيس التفصيلى، فإن الوحدة التنظيمية الأساسية للمافيا، "الكوسكا cosca"، ليست مجموعة:

إن التفـــاعل وإدراك معـــنى كلمة "نحن"، والوعى بهدف يجرى السعى سويا لتحقيقه، إمـــا معان غائبة أو طفيفة. إنها فى الأساس مجموعة من العلاقات المزدوجـــة يحـــافظ عليـــها

أعضاء المافيا (م) مع أشخاص مستقلين عن بعضهم البعض الآخر (س١ ـ س ن).. ولا يعتبر أى "س" من الأشخاص نفسه عضوا فى منظمة، بالشكل الذى يعتبر به قاطع الطريق أو المحارب فى حرب العصابات منتميا لعصابة أو لجماعة من جماعات المقاومة، أى لمجموعات يمكنها أن تظل موجودة حتى بعد إلغاء القائد[122].

إن الإجرام المنظم عنصر حيوى فى نمط عدم الثقة الأفقى والاستغلال / التبعية الرأسى والذى ميز الثقافة والهيكل الاجتماعى فى الجنوب لمدة ألف عام على الأقل[123].

قياس متانة التقاليد المدنية

يخلو الوصف التاريخى القياسى من أى لبس فى التوصيف المتباين للمشاركة المدنية فى الشمال وفى الجنوب. ولكن هذا التباين الواضح يخفى اختلافات هامة وثابتة داخل كل من هذين القسمين الكبيرين من البلاد، اختلافات من إقليم إلى إقليم، بل حتى من مقاطعة إلى مقاطعة داخل الإقليم الواحد. فعلى سبيل المثال، فإن وصف بينو أرلاتشى الدقيق للحياة فى ثلاث مناطق فى كلابريا إبان القرن التاسع عشر يقارن بين الحكم المطلق المجرد فى كروتون والعنف بين العشائر فى جيووا تورو وبين التقاليد غير المتوقعة للجمعيات التعاونية والمعونة المتبادلة فى كوسنتينو التى تقع على مقربة منها. ويعزو أرلاتشى الاختلافات الواضحة فى الاستقرار الاجتماعى والتقدم الاقتصادى الذى ميز هذه المناطق الثلاث فى الفترة التالية للحرب، إلى هذه التقاليد المتباينة.[124] وقد سبق أن أشرنا إلى بعض الاختلافات فى التمسك بالتقاليد المدنية بين الأقاليم المختلفة فى الشمال. وإذا أردنا أن نثبت بأسلوب منهجى أكثر الروابط الدقيقة بين هذه التقاليد وظهور المجتمع المدنى الذى وصفناه فى الفصل السابق، فعلينا أن ننتقل من الوصف الكيفى إلى التقييم الكمى. ويجب أن ننظم حكايتنا بالإحصاء الدقيق.

إن الأدلة الإحصائية المتاحة تؤكد الفروق الواضحة من إقليم إلى إقليم فى المشاركة الجماعية والتضامن الجماعى منذ قرن مضى. وبحلول عام ١٩٠٤، على سبيل المثال، كانت بيدمونت بها سبعة أمثال عدد جمعيات المعونة المتبادلة التى وجدت فى بوليا، منسوبة لعدد السكان. وبحلول عام ١٩١٥، كان نصيب الفرد من العضوية فى الجمعيات التعاونية أكبر

بمقدار ثمانية عشر مثلا فى إميليا ــ رومانيا منه فى موليزى. وقد اعتمدت هذه التركيزات الإقليمية بدورها على تقاليد التعاون والعلاقات الاجتماعية التى كانت موجودة من قبل. وكثيرا ما وجدت رابطة مهنية قديمة إمكانية إحيائها فى "جمعية دينية" فى القرن الثامن عشر، والتى تطورت بدورها إلى جمعية للمعونة المتبادلة، مما شجع الجمعيات التعاونية، والتى شكلت فيما بعد أساس النقابات العمالية والأحزاب السياسية القائمة على العضوية الجماهيرية.

وقد كانت كل هذه المظاهر الحديثة للتضامن الاجتماعى والتعبئة السياسية، والتى امتدت عبر ست عقود فيما بين عام ١٨٦٠ و عام ١٩٢٠، مترابطة ارتباطا وثيقا مع بعضها ــ جمعيات المعونة المتبادلة، والجمعيات التعاونية، والأحزاب السياسية الجماهيرية. وكانت مرتبطة أيضا مع مظاهر أخرى للمشاركة المدنية والعلاقات الاجتماعية، وتشمل المشاركة فى الانتخابات والجمعيات الثقافية والترفيهية. وبالتالى فالمؤشرات الكمية المتاحة على مستوى إيطاليا بأسرها للمشاركة المدنية فى أواخر القرن التاسع عشر تشمل ما يلى:

- العضوية فى جمعيات المعونة المتبادلة؛[125]
- العضوية فى الجمعيات التعاونية؛[126]
- قوة الأحزاب الجماهيرية؛[127]
- الإقبال على التصويت فى الانتخابات المفتوحة القليلة نسبيا قبل قدوم الحكم المطلق إلى إيطاليا على يد الحركة الفاشية؛[128]
- طول العمر للجمعيات المحلية.[129]

والعلاقات المتبادلة المثيرة بين هذه القياسات العديدة (والتى تظهر بالتفصيل فى الملحق "و") تبين أنه، فى القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، كانت نفس الأقاليم الإيطالية التى استمرت بها الجمعيات التعاونية وجمعيات الغناء الجماعى هى التى قدمت أيضا دعما أكثر لجمعيات المعونة المتبادلة والأحزاب الجماهيرية، وأن المواطنين فى نفس هذه الأقاليم كانوا الأكثر حرصا لاستخدام حقوقهم الانتخابية الممنوحة لهم حديثا. وفى أماكن أخرى، على عكس ذلك، فإن اللامبالاة والروابط الرأسية القديمة للتبعية قيدت المشاركة المدنية ومنعت المظاهر الطوعية، المنظمة أفقيا للتضامن الاجتماعى.

ولكى نستكشف السوابق التاريخية "لمستوى مدنية الأقاليم" فى إيطاليا المعاصرة، جمعنا

هذه المؤشرات الخمسة فى تقدير عاملى واحد، يمثل تقاليد المشاركة المدنية فى القرن التاسع عشر، كما هو ملخص فى الجدول ٥-١. [130] والشكل ٥-٢ يبين كيف اختلفت هذه التقاليد للمشاركة المدنية عبر الأقاليم التى اشتملت عليها إيطاليا فى نصف القرن بين حوالى عام ١٨٦٠ وعام ١٩٢٠.

وحتى المقارنة العابرة بين الشكل ٥-٢ والشكل ٤-٤ تشهد على الثبات المذهل للتقاليد الإقليمية للمشاركة المدنية خلال أكثر من قرن من التغييرات الاجتماعية الشاسعة. ويقدم الشكل ٥-٣ طريقة أسهل لتخيل هذا التواصل، والذى ينظم الارتباط شبه الكامل بين مؤشر المجتمع المدنى الذى قدمناه للسبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين ومقياسنا المقابل للمشاركة المدنية منذ قرن مضى.[131] ورغم موجات الهجرة الهائلة، والتغييرات الاقتصادية، والاضطرابات الاجتماعية التى اجتاحت شبه الجزيرة فى العقود المتداخلة بين الفترتين، فإن المعايير والممارسات المدنية المعاصرة تلخص باختصار التقاليد الإقليمية التى كانت مستقرة منذ زمن طويل[132].

الجدول ٥-١

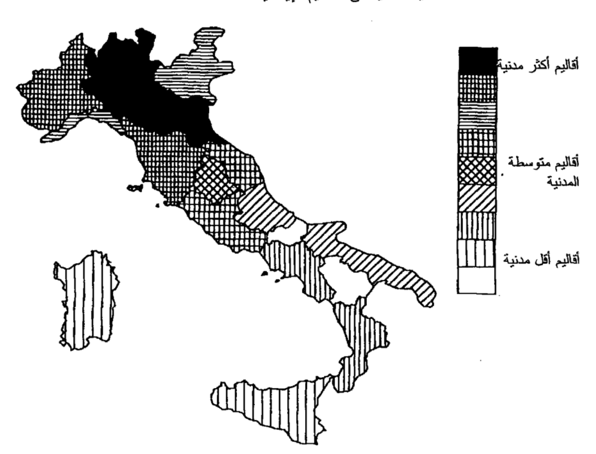
تقاليد المشاركة المدنية، ١٨٦٠ – ١٩٢٠

المكون	*تشبع العامل*
قوة الأحزاب الجماهيرية، ١٩١٩ – ١٩٢١	٠,٩٧
ظهور الجمعيات التعاونية، ١٨٨٩ – ١٩١٥	٠,٩٣
العضوية فى جمعيات المعونة المتبادلة، ١٨٧٣ – ١٩٠٤	٠,٩١
الاقبال على التصويت فى الانتخابات، ١٩١٩ – ١٩٢١	٠,٧٨
الجمعيات المحلية التى تأسست قبل عام ١٨٦٠	٠,٥٦

وفى الأماكن التى كان الإيطاليون فيها منذ قرن مضى منشغلون بنشاط فى أشكال جديدة من التضامن الاجتماعى والتعبئة المدنية، نجد الايطاليين اليوم أكثر مدنية فى حياتهم الاجتماعية والسياسية. وفى نفس هذه الأقاليم كانت الحياة العامة مدنية بصورة مميزة منذ حوالى ألف عام، مع ازدهار مماثل يدعو للإعجاب فى حياة المجتمع، بما فى ذلك الجمعيات الضخمة، والروابط المهنية، وجمعيات الأحياء السكنية، وأشكال أخرى من

الشكل ٥-٢

التقاليد المدنية فى الأقاليم الإيطالية، ١٨٦٠ – ١٩٢٠



المشاركة المدنية. إن عدم وجود سجلات إحصائية كافية يمنعنا من توضيح هـــذا التواصـــل بنفس الدقة الكمية المتاحة للفترة الاقرب من ذلك، على الرغم من أن الاشكال ٥-١، و ٥-٢، و ٤-٤ تبين لمحات من هذا التواصل فى حوالى عام ١٣٠٠، وحوالى عام ١٩٠٠ ، وحوالى عام ١٩٧٠. وعلى أية حال، فإن الطقوس التى اقيمت فى عشية الميلاد (الكريسماس) وهـــو يوم تأسيس أول جمعية تعاونية فى ألتار فى عام ١٨٦٥ يشير إلى أن هذا التواصل التـاريخى لم يغب عن المشاركين أنفسهم.

ما مدى أهمية هذه التقاليد الراسخة للحياة المدنية بالنسبة للأداء المؤسســـى اليـــوم؟ يعـــرض الشكل ٥-٤ الارتباط بين الأداء المؤسسى فى الثمانينيات من القرن العشرين والتقاليد المدنيـــة فى الفترة ١٨٦٠ – ١٩٢٠. والنمط صارخ: فقد كان يمكن التنبؤ بنجاح أو فشل الحكـــومة الإقليمية فى إيطاليا فى الثمانينيات من القرن العشرين بدقة متناهية من أنماط المشاركة المدنية منذ حوالى قرن قبل ذلك[133].

الشكل ٥-٣

التقاليد المدنية والمجتمع المدنى فى الوقت الحاضر

To Em
Li Pi Lo
UmMa Ve
La
Sa Ab
Mo BaSi
Pu
Cm
Cl

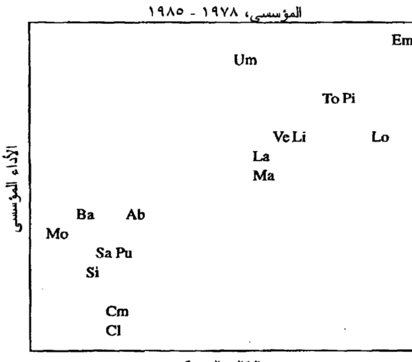
المجتمع المدنى فى السبعينات من القرن العشرين

التقاليد المدنية، ١٨٦٠ - ١٩٢٠

معامل الارتباط: ٠,٩٣ = r

الشكل ٥-٤

تقاليد المشاركة المدنية، ١٨٦٠ - ١٩٢٠ ، والاداء المؤسسى، ١٩٧٨ - ١٩٨٥



التقاليد المدنية

معامل الارتباط: ٠,٨٦ = r

التنمية الاقتصادية والتقاليد المدنية

من النادر فى العلوم الاجتماعية الكمية، أن نكتشف أنماطا بنفس قوة ــ أو تقريبا بنفس إبهار ــ تلك الأنماط التى عرضناها قبل قليل ومع ذلك فإن القارئ الحصيف لابد قد أستشعر خلو مناقشتنا من جانب مهم؛ ففى إيطاليا المعاصرة، يرتبط المجتمع المدنى ارتباطا وثيقا بمستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وعلى وجه العموم، فإن الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية اليوم هى أيضا أقاليم مزدهرة، وغنية، وصناعية. وهذا قد يعنى ببساطة، كما قد يرتاب المتشكك، أن المجتمع المدنى مجرد ظاهرة مصاحبة ــ وأن الرفاهية الاقتصادية فقط هى التى يمكن أن تدعم ثقافة المشاركة المدنية. ومن الصعب اليوم على الفلاحين الفقراء، البائسين أن يندمجوا فى مشاركة تنزع للمدنية، ولابد أن الوضع كان هكذا منذ قرن مضى. ألا يمكن للتواصل فى الهياكل الاقتصادية والاجتماعية أن يعلل التواصل الظاهر فى الحياة المدنية؟ ربما كان الارتباط المبهر زائفا؛ فاقتصاديات المجتمع هى ما يهم وليست أحواله المدنية.

إن قصة البطولة التاريخية التى رويناها تلقى ببعض ظلال الشك على هذا الإدعاء؛ فالأنماط طويلة الأمد للاستمرارية والتغيير ليست متسقة مع أية حتمية اقتصادية بسيطة. وفى المقام الأول، يبدو أن ظهور الحكم الجمهورى الكوميونى لم يكن نتيجة للرخاء غير المعتاد. لقد كان مستوى التنمية الاقتصادية فى شمال إيطاليا فى تلك الفترة بدائيا للغاية، وأقل تقدما بكثير عن منطقة الجنوب Mezzogiorno فى الوقت الحالى، وربما حتى أقل تقدما عن الجنوب فى ذلك العصر.[134] وكما رأينا، فإن الرخاء الاقتصادى للجمهوريات الكوميونية كان، كما جادل البعض، نتيجة لمعايير وشبكات المشاركة المدنية، بقدر ما كان سببا لها[135].

وفى المقام الثانى، فإن الاختلافات المدنية بين الشمال والجنوب خلال هذه الألفية تبدو أكثر استقرارا من الاختلافات الاقتصادية. والفجوة الاقتصادية بين الشمال والجنوب يبدو أنها ازدادت وتناقصت بل حتى عكست إتجاهاتها فى فترات مختلفة، وبالأخص كرد فعل للتطورات الخارجية. وفى القرن الثانى عشر كانت المملكة النورماندية متقدمة بنفس قدر تقدم الشمال تقريبا، ولكن مع قدوم الحكم الجمهورى الكوميونى، نما الشمال (وخاصة المدن فى وسط الشمال، قلب المشاركة المدنية) بسرعة أكبر لعدة قرون. ولكن بدءا من القرن الخامس عشر، وفى أعقاب الطاعون، والغزو الأجنبى، والتغيرات التى حدثت فى أنماط التجارة العالمية، والصدمات الخارجية الأخرى، تلاشى تفوق الشمال وربما اختفى تماما بحلول القرن

السادس عشر. ولنتذكر هؤلاء المهاجرين فى القرن السادس عشر، الذين فروا من الشمال المنهار بحثا عن حياة أفضل فى نابولى المزدهرة. وفى المقابل، ورغم صعوبة قياس الفجوة الثقافية بدقة عبر هذه القرون، إلا أننا لم نجد أى دليل على أن الجنوب كان فى أى وقت عبر تلك القرون العشر مدنيا فى معايير وأنماط المشاركة كما كان فى الشمال.

الجدول ٥-٢

التقاليد المدنية والتنمية الاقتصادية الاجتماعية

العقد	الارتباط (r) بين التقاليد المدنية (١٨٦٠-١٩٢٠) ومقاييس التنمية الاقتصادية الاجتماعية (السبعينيات من القرن التاسع عشر والسبعينيات من القرن العشرين)		
	نصيب الزراعة في قوة العمل	*نصيب الصناعة في قوة العمل*	*وفيات الأطفال الرضع*
١٨٧٠ - ١٨٧٩	-٠,٠٢	-٠,١٥	-٠,٠٧
١٨٨٠ - ١٨٨٩	-٠,٢٢	٠,١٤	-٠,٢٢
١٨٩٠- ١٨٩٩	--	--	-٠,٢٦
١٩٠٠ - ١٩٠٩	-٠,٤٣	٠,٥٢	-٠,٢٠
١٩١٠ - ١٩١٩	-٠,٥٢	٠,٦٤	-٠,٤٤
١٩٢٠ - ١٩٢٩	-٠,٥٦	٠,٦٦	-٠,٥٨
١٩٧٠ - ١٩٧٩	-٠,٨٤	٠,٨٤	-٠,٦٧

لم تكن الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية فى البداية أكثر ثراء، ولم تكن دائما أغنى، ولكننا حتى الآن نستطيع القول بأنها ظلت أكثر مدنية بشكل ثابت منذ القرن الحادى عشر. ومن الصعب التوفيق بين هذه الحقائق وفكرة كون المشاركة المدنية ببساطة إحدى نتائج الرخاء.

وبالنسبة للفترة منذ التوحيد، يمكننا أن نعتمد على مزيد من الأدلة الكمية من أجل تقييم فكرة كون التنمية الاقتصادية سببا أو شرطا مسبقا للمعايير والشبكات المدنية. وأول جزئية من البيانات الإحصائية المخالفة للحتمية الاقتصادية البسيطة هى: أن الارتباط القوى المعاصر بين اقتصاديات الأقاليم ومدنيتها لم يكن موجودا منذ قرن مضى. ويمكننا أن نوضح هذه

الحقيقة المهمة عن طريق مؤشرات التصنيع (مقاساً بالتوظيف الزراعى والصناعى) والرفاهة الاجتماعية (مقاسة بوفيات الأطفال الرضع)، التى تتوافر عنها بيانات يعول عليها عن الأقاليم الإيطالية عبر القرن الماضى. (والجدول ٥-٢ يقدم الأدلة ذات الصلة).

وخلال هذه الفترة، كان الهيكل الاقتصادى والرفاهة الاجتماعية مترافقان من كثب مع أنماط المشاركة المدنية التى لا تتغير فعلياً. ومثل المجال المغناطيسى القوى، يبدو أن الأوضاع المدنية تمكنت تدريجياً ولكن بصعوبة، من جذب الأوضاع الاقتصادية الاجتماعية إليها. حتى أنه بحلول السبعينيات من القرن العشرين أصبحت الحداثة الاقتصادية الاجتماعية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمجتمع المدنى[136].

ولكى نفهم هذا النمط، علينا أن نقارن بين إقليمين كانا عند مطلع القرن الماضى قابلين للمقارنة من عدة نواحى فيما يتعلق بالهيكل الاقتصادى والرفاهية الاجتماعية. ففى عام ١٩٠١ كان ترتيب إميليا ــ رومانيا عند المتوسط القومى بالضبط من ناحية التصنيع، وكان ٦٥ فى المائة من القوى العاملة بها تعمل فى الزراعة و ٢٠ فى المائة فقط فى المصانع. وللمقارنة، كانت كلابريا بها صناعات أكثر قليلا من إميليا ــ رومانيا (حيث كان ٦٣ فى المائة من القوى العاملة بها يعملون فى الزراعة، و٢٦ فى المائة فى الصناعة). ومن المؤكد أن اقتصاد كلابريا كان "صناعياً قديماً"، لأن الصناعة فى الإقليم كانت بدائية، وكان مواطنوها أفقر وأقل تعليماً، فى حين أن الزراعة فى إميليا ــ رومانيا كانت مزدهرة نسبيا. ومن ناحية أخرى، كان معدل وفيات الأطفال الرضع فى إميليا ــ رومانيا فى العقد الأول من هذا القرن أسوأ من المتوسط القومى، بينما كان الرقم بالنسبة لكلابريا أفضل قليلاً من المتوسط القومى، رغم أنه كان متردياً بالمعايير المطلقة[137]. ومهما كانت الاختلافات الاجتماعية الاقتصادية الحدية بينهما، فإن الإقليمين كانا متخلفين.

ومن ناحية أخرى، وفيما يتعلق بالمشاركة السياسية والتضامن الاجتماعى، كانت إميليا ــ رومانيا محظوظة عند مطلع القرن الماضى (كما هى اليوم وكما كانت، على ما يبدو، منذ حوالى ألف عام مضت) بأوفر نصيب من الثقافة المدنية فى كل أنحاء إيطاليا. وفى المقابل، كانت كلابريا (وما زالت) موصومة بكونها أقل الأقاليم الإيطالية مدنية ــ إقطاعية، ومفككة، وبعيدة، ومعزولة.

وخلال العقود الثمانية الأولى من القرن الماضى، اتسعت الفجوة الاجتماعية والاقتصادية بنسب لافتة للنظر بين الإقليمين. وفيما بين عامى ١٩٠١ و١٩٧٧ ، تضاعفت نسبة القوى

العاملة فى الصناعة فى إميليا ــ رومانيا (من ٢٠ فى المائة إلى ٣٩ فى المائة)، فى حين أن نسبة القوى العاملة فى الصناعة فى كلابريا انخفضت فعلياً خلال تلك العقود الثمانية (من ٢٦ فى المائة إلى ٢٥ فى المائة)، وهو الإقليم الوحيد فى كل أنحاء إيطاليا الذى كان ذلك صحيحاً بالنسبة له. وبفضل التقدم فى الطب والصحة العامة، انخفضت وفيات الأطفال الرضع بشكل ملموس فى جميع أنحاء إيطاليا، ولكن كلابريا كانت قد تخلفت عن إميليا ــ رومانيا إلى حد بعيد[138]. وبحلول الثمانينيات من القرن العشرين، كانت إميليا ــ رومانيا، وبها واحد من أنشط الاقتصادات فى العالم، فى طريقها لأن تصبح أغنى إقليم فى إيطاليا ومن بين أكثرها تقدماً فى أوروبا، فى حين أن كلابريا كانت أفقر إقليم فى إيطاليا ومن بين أكثرها تخلفاً فى أوروبا. ومن بين الأقاليم الثمانين فى الجماعة الأوروبية، المصنفة حسب نصيب الفرد من إجمالى الناتج المحلى، قفزت إميليا ــ رومانيا من المكان رقم ٤٥ إلى المكان رقم ١٧ فيما بين عامى ١٩٧٠ و ١٩٨٨، وهو أكبر ارتفاع تم تسجيله لأى إقليم فى أوروبا، فى حين ظلت كلابريا فى المكان الأخير خلال هذه الفترة [139].

إن هذا النمط من الارتباطات يثير احتمالاً محيراً: ربما كانت التقاليد الإقليمية للمشاركة المدنية فى القرن الأخير تساعد فى تعليل الاختلافات المعاصرة فى مستويات التنمية. وبمعنى آخر، ربما تساعد مدنية المجتمع فى تفسير الاقتصاد، وليس العكس.

ورغم ضعف هذه الإحصاءات التاريخية، فإنه يمكننا استغلال البيانات المتاحة لاستكشاف الاعتماد المتبادل بين التنمية الاقتصادية الاجتماعية وتقاليد المشاركة المدنية بشكل مباشر أكثر[140]. وأحد الاختبارات التجريبية البسيطة هى مقارنة مجموعتين من التنبؤات، باستخدام نفس مجموعة المتغيرات المستقلة لكل حالة:

١. التنبؤ بمستوى التنمية الاقتصادية فى السبعينيات من القرن العشرين من خلال التنمية والمشاركة المدنية التى كانت موجودة حوالى عام ١٩٠٠.

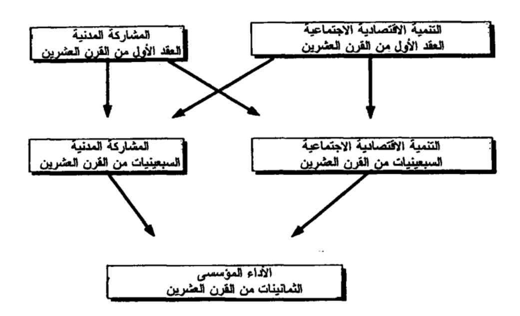
٢. التنبؤ بالمشاركة المدنية فى السبعينيات من القرن العشرين من خلال نفس المقاييس السابقة للتنمية والمشاركة المدنية.

وإذا صح رأى المؤمنين بالحتمية الاقتصادية فإن اقتصاديات المجتمع فى الزمن (أ) تكون قادرة على التنبؤ بالمشاركة المدنية فى الزمن (ب). ومن ناحية أخرى، إذا كان لأنماط

الشكل ٥-٥

التأثيرات المحتملة فيما بين المشاركة المدنية، والتنمية الاقتصادية الاجتماعية والأداء المؤسسى:

إيطاليا: من العقد الأول من القرن العشرين وحتى الثمانينيات من القرن العشرين



المشاركة المدنية عواقب اقتصادية، فإن تلك المشاركة فى الزمن " أ " سوف تساعد على التنبؤ بالاقتصاديات فى الزمن "ب". (وفى كلتا الحالتين، علينا أن نضبط للمستويات السابقة للمتغير التابع، نظراً لأنه من المفترض أن أفضل عامل وحيد للتنبؤ بمتغير عند الزمن "ب" هو نفس هذا المتغير عند الزمن " أ " ــ وهو ما يسمى بالتأثير "تلقائى الانحدار"). وكمبدأ، يمكن، بالطبع، أن يسير كلا التأثيران فى وقت واحد، مما يدل ضمنيا على بعض التأثير المتبادل بين المشاركة المدنية والاقتصاد. والشكل ٥-٥ يوضح المسارات السببية المختلفة.

وتدل النظريات التى تعطى الأولوية للهيكل الاقتصادى الاجتماعى أن الأسهم ب و د يجب أن تكون قوية للغاية (وخاصة ب)، فى حين أن النظرية التى تقول أن المشاركة المدنية لها عواقب اقتصادية اجتماعية تؤكد الأسهم أ و جـ (وخاصة جـ). ويمكن اختبار كلتا النظريتين بزوج من الانحدار المتعدد، باستخدام التقاليد المدنية ومتغير اقتصادى اجتماعى محدد كما تم قياسه فى حوالى عام ١٩٠٠ للتنبؤ بأنماط المشاركة المدنية ونفس المتغير الاقتصادى الاجتماعى كما تم قياسه فى السبعينيات من القرن العشرين[141].

وقد ظهر أن نتائج هذا السباق الإحصائى دقيقة ومذهلة. ففى المقام الأول، كانت التقاليد

المدنية (كما تم قياسها فى الفترة من ١٨٦٠-١٩٢٠) عاملا قويا للتنبؤ بالمجتمع المدنى المعاصر، و (بمقارنة التقاليد المدنية) لم يكن لمؤشرات التنمية الاقتصادية الاجتماعية مثل التصنيع والصحة العامة أى تأثير على الإطلاق على المشاركة المدنية. أى أن السهم (أ) قوى للغاية والسهم *(ب)* غير موجود بصورة عامة. وعندما كانت المشاركة المدنية والهيكل الاقتصادى الاجتماعى غير متسقين عند مطلع القرن الماضى (إقليم مدنى ولكنه فقير، وريفى، وبائس نسبيا؛ أو إقليم غير مدنى ولكنه غنى، ومزدهر، وصناعى نسبيا)، لم يكن هناك أى إتجاه لاحق لإعادة تشكيل التقاليد المدنية حتى تلائم "الظروف الموضوعية"[142].

وفى المقابل، فقد اتضح أن التقاليد المدنية عامل قوى ومتسق للتنبؤ بالمستويات الحالية للتنمية الاقتصادية الاجتماعية ، حتى عندما نقوم بتثبيت المستويات السابقة للتنمية. وليفكر القارئ فى كل واحد من متغيراتنا الاقتصادية الاجتماعية على حده.

إن أكثر المقاييس المباشرة للتنمية الاقتصادية والهيكل الاجتماعى هى *التوظيف الزراعى والصناعى*؛ فهذه البيانات تعكس بوضوح الثورة الصناعية التى اجتاحت إيطاليا خلال القرن العشرين. وطوال الفترة من عام ١٩٠١ وحتى عام ١٩٧٧، ارتفع متوسط نصيب الصناعة من قوة العمل من ١٩ فى المائة إلى ٣٤ فى المائة، بينما انخفض متوسط نصيب الزراعة عبر الأقاليم العشرين من ٦٦ فى المائة إلى ١٩ فى المائة. وطوال هذه الفترة كانت الاختلافات عبر الأقاليم واضحة للغاية: ففى عام ١٩٧٧ تراوح التوظيف فى الزراعة بين ٥ فى المائة فى لمبارديا إلى ٤٣ فى المائة فى موليزى، بينما تراوح التوظيف فى الصناعة بين ٢٢ فى المائة فى موليزى إلى ٥٤ فى المائة فى لمبارديا. وخلال الفترة بين عام ١٩٠١ وعام ١٩٧٧، كان ترتيب الأقاليم ثابتا فى الأغلب الأعم، مع معامل ارتباط مقدر بحوالى $r =$ ٠,٤ ؛ وتقليديا، يمكن اعتبار هذا الرقم كمقياس للحتمية الاقتصادية (أو ربما للعلاقة بين المركز ــ المحيط).

ولكن عندما نستخدم كلا من التقاليد المدنية والتنمية الاقتصادية الاجتماعية فى الماضى للتنبؤ بالتنمية الاقتصادية الاجتماعية الحالية، فإننا نكتشف أن المشاركة المدنية فى الواقع مؤشر أفضل بكثير للتنبؤ بتلك التنمية عن التنمية فى حد ذاتها. وعلى سبيل المثال، عندما نتنبأ بنسبة قوة العمل التى تشتغل فى الزراعة فى إقليم ما فى عام ١٩٧٧، فإننا نكون فى وضع أفضل عندما نتعرف على الأوضاع الثقافية لهذا الإقليم فى الفترة ١٨٦٠-١٩٢٠ عن أن نتعرف على قوة العمل الزراعية فى ذلك الإقليم فى الفترة ١٩٠١-١٩١١. والحقيقة هى

أن التقاليد المدنية فى القرن التاسع عشر مؤشر قوى للتنبؤ بالتصنيع فى القرن العشرين لدرجة أنه عندما أبقينا التقاليد الثقافية ثابتة، لم يكن هناك ببساطة *أى ارتباط* على الاطلاق بين التوظيف فى الصناعة فى الأعوام ١٩٠١-١٩١١ والتوظيف فى الصناعة فى عام ١٩٧٧. وبمعنى آخر، فالسهم جـ قوى للغاية والسهم د ضعيف للغاية[143].

وفى حالة *الرفاهية العامة*، فالنتيجة متشابهة: التقاليد المدنية، كما تم قياسها فى الفترة ١٨٦٠-١٩٢٠ ، تتنبأ بوفيات الأطفال الرضع فى أواخر السبعينيات من القرن العشرين بشكل أفضل من وفيات الأطفال الرضع فى الأعوام ١٩٠١-١٩١٠؛ والحقيقة هى أن تثبيت الثقافة المدنية يجعل الارتباط بين وفيات الأطفال الرضع طوال هذه العقود الستة غير معنوى إحصائيا. وبمعنى آخر، بالنسبة لوفيات الأطفال الرضع، فإن السهم د يمكن إهمال دلالته، فى حين أن السهم جـ قوى للغاية[144].

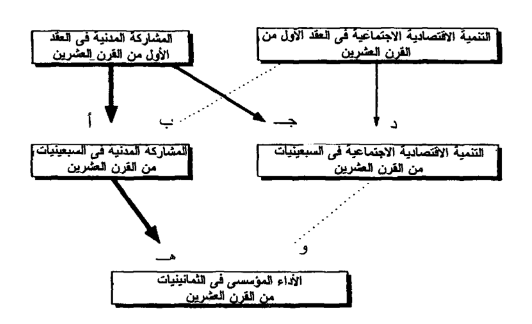
والخلاصة هى أن الاقتصاديات لاتتنبأ بالمشاركة المدنية، ولكن المشاركة المدنية تتنبأ بالاقتصاديات، بقدر أفضل بالفعل من تنبؤ الاقتصاديات ذاتها[145]. والشكل ٥-٦ يوضح النتائج التى توصلنا إليها. السهم ب (تأثير الاقتصاديات على المشاركة المدنية) غير موجود، فى حين أن السهم جـ (تأثير المشاركة المدنية على الاقتصاديات) قوى ـ بل هو أقوى حتى من السهم د. وعلاوة على ذلك، فإن السهم أ (الاستمرارية المدنية) قوى للغاية، فى حين أن السهم د (الاستمرارية الاقتصادية الاجتماعية) ضعيف بوجه عام. إن فرص الإقليم لتحقيق التنمية الاقتصادية الاجتماعية خلال القرن العشرين اعتمدت بصورة أقل على قدراتها الاقتصادية الاجتماعية الأولية منها على قدراتها المدنية. وإلى الحد الذى نستطيع به أن نستخلص رأيا من هذا التحليل البسيط، فإن الارتباط المعاصر بين المشاركة المدنية والاقتصاديات يعكس فى المقام الأول تأثير المشاركة المدنية على الاقتصاديات، وليس العكس[146].

إن التقاليد المدنية لها مقدرة هائلة على البقاء. وعلاوة على ذلك، كما بينت الاستكشافات فى الفصل السابق، فإن المشاركة المدنية المعاصرة (السهم هـ) وليس التنمية الاقتصادية الاجتماعية (السهم و)، هى التى تؤثر بشكل مباشر على أداء الحكومة الإقليمية. ونحن نرى الآن أدلة إضافية على أن هذا التأثير ليس زائفا. وعلى العكس، تشير هذه النتائج أن التقاليد المدنية قد يكون لها نتائج قوية على التنمية الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية، إلى جانب الأداء المؤسسى.

وقد لاحظنا فى الفصل السابق أن العضوية فى النقابات ينظر إليها على الوجه الأفضل

الشكل ٥-٦

التأثيرات الفعلية بين المشاركة المدنية، والتنمية الاقتصادية الاجتماعية، والأداء المؤسسى: إيطاليا، من العقد الأول من القرن العشرين وحتى الثمانينيات من القرن العشرين



باعتبارها مصاحبة للمشاركة المدنية، لا مجرد استجابة للظروف الاقتصادية. وهذا التفسير تعززه دراسة الأنماط الإقليمية للعضوية فى النقابات بعد الحرب العالمية الأولى مباشرة[147]. فقد كانت جملة معدلات العضوية فى النقابات فى عام ١٩٢١ مرتبطة بدرجة كبيرة بالتقاليد المدنية السابقة ($r =$ ٠,٨٤). وهذه الصلة قوية لدرجة أنه، مع تثبيت التقاليد المدنية، لا يوجد *أى ارتباط على الاطلاق* بين التصنيع والعضوية فى النقابات. وقد اتبعت قوة النقابات أنماط التضامن المدنى، وليس أنماط التنمية الاقتصادية[148].

وهذه الصلات الأولية، غير المتوقعة بين المشاركة المدنية والاقتصادية تلقى ضوءا جديدا على الجدال الذى يدور منذ مدة حول الفجوة فى التنمية بين الشمال والجنوب، ليس داخل إيطاليا فحسب ولكن عالميا أيضا. إن الهوة المتسعة بين الشمال والجنوب هى القضية الرئيسية فى تاريخ إيطاليا الحديث، وهى تستأهل أن نتذكر الحقائق الواضحة التى أثارت هذه الانفعالات بين المفكرين والنشطاء؛ ففى وقت التوحيد، لم يكن الشمال أو الجنوب قد تأثر فعلا بالثورة الصناعية. وحتى عام١٨٨١، كان حوالى ٦٠ فى المائة من الإيطاليين يعملون فى الأرض (*أكثر قليلا فى الشمال*)، فى حين أن أقل من ١٥ فى المائة (*أكثر قليلا فى*

الجنوب) كانوا يعملون فى التصنيع بما فى ذلك الصناعات الريفية. ومع ذلك فقد كانت المزارع فى الشمال أكثر انتاجية، ولذلك ربما كان دخل الفرد يزيد بنسبة ١٥ – ٢٠ فى المائة فى الشمال وقت التوحيد. ومع ذلك بعد عام ١٨٩٦، بدأ التصنيع يحرك الشمال إلى الأمام بفارق كبير بينما أصبح الجنوب بالفعل أقل تحضرا وأقل تصنيعا فى الفترة ما بين عام ١٨٧١ وعام ١٩١١. ولذلك، بحلول عام ١٩١١ كانت الفجوة بين الشمال والجنوب قد اتسعت بقدر ملموس: كانت الدخول فى الشمال أعلى بنسبة حوالى ٥٠ فى المائة[149].

وعلى مدى القرن العشرين اتسعت الفجوة بين الشمال والجنوب بلا هوادة، رغم التقلبات فى الظروف العالمية (الحرب والسلام، الكساد الكبير والانتعاش بعد الحرب)، والتغييرات الدستورية الأساسية (الملكية، والفاشية، والديمقراطية البرلمانية)، وتغيرات كبيرة فى السياسة الاقتصادية (المحاولة الفاشية للحكم الذاتى، والتكامل الأوروبى، وليس أقلها، البرنامج الضخم للاستثمارات العامة فى منطقة الجنوب Mezzogiorno خلال الأربعين عاما الماضية). ورغم أن الجنوب قد مر بمرحلة من التنمية المتواضعة التى قوبلت بالترحاب فى العقود الأخيرة، إلا أن الشمال، فى نفس الفترة، كان قد نعم بأعظم طفرة فى النمو الاقتصادى شهدها التاريخ الاقتصادى فى الغرب، متقدما أكثر عن الجنوب. وبحلول منتصف الثمانينيات من القرن العشرين، كان دخل الفرد أعلى بمقدار ٨٠ فى المائة فى الشمال[150].

أثار عدد قليل من الموضوعات فى التدوين الرسمى لوقائع تاريخ إيطاليا مثل هذا الجدال حول هذه الثنائية المتزايدة بإطراد ــ والتى يطلق عليها "المسألة الجنوبية". والحقيقة هى أن النظرية الاقتصادية التقليدية تتنبأ بتقارب تدريجى فى مستويات التنمية الإقليمية داخل الدولة الواحدة، مما يزيد الحيرة حول الثنائية الإيطالية[151]. وقد قدمت عدة إجابات محتملة:

- العوائق المادية فى الجنوب، بما فى ذلك البعد عن الأسواق، والطبيعة غير المواتية للتضاريس، والافتقار إلى الموارد الطبيعية.
- السياسات الحكومية غير المستنيرة، وخاصة فى أواخر القرن التاسع عشر، وتشمل على وجه الخصوص:

(١) السياسة التجارية (أولا، التجارة الحرة التى قضت على الصناعات الناشئة حديثا فى الجنوب وبعد ذلك الحماية التى شجعت الصناعة فى الشمال)؛

(٢) السياسة المالية (ضرائب مرتفعة فى الجنوب، والإنفاق لصالح الشمال، على التعليم، والصناعات الدفاعية، واستصلاح الأراضى ــ على الرغم من أنه بنهاية القرن التاسع عشر لم تكن الضرائب الكلية فى الجنوب أعلى بالمقارنة مع الشمال.[152] وكانت الحكومة المركزية قد بدأت فعليا استثمار مبالغ كبيرة فى الأشغال العامة هناك)؛ و

(٣) السياسة الصناعية (التى كانت تخدم مصالح الشمال عن طريق تعزيز التحالف بين الصناعات الثقيلة والبنوك الكبيرة).

- العوامل الخارجية فى السوق، "اقتصاديات التكتل"، و "التعلم عن طريق العمل" التى ضخمت التفوق المبدئى المتواضع فى الشمال[153].
- "الفقر الأخلاقى" وغياب رأس المال البشرى فى منطقة الجنوب Mezzogiorno جنبا إلى جنب مع ثقافة الراعى ــ التابع[154].

وتعكس كل من الفجوة بين الشمال والجنوب فى إيطاليا، ومجموع النظريات التى طرحت لتفسيرها، الجدال الأوسع حول التنمية فى العالم الثالث. لماذا تظل العديد من الدول أقل نموا: هل يعزى ذلك إلى عدم كفاية الموارد؟ أخطاء الحكومة؟ *الاعتمادية فى العلاقة* بين المحيط والمركز؟ فشل الأسواق؟ "الثقافة"؟ ولهذا السبب بالتحديد، فإن دراسات الحالة الإيطالية تمتلك القدرة على مساعدتنا كثيرا فى فهم السبب فى أن العديد (ولكن ليس كل) من دول العالم الثالث ظلت غارقة فى فقر لا يمكن تعليله والخروج منه.

ومع ذلك وكما ذكر تونيولو مؤخرا حول الجدال الإيطالى، "أن هذا الازدهار الكبير للأفكار والتفسيرات لم يدعمه ــ فى ذلك الوقت أو بعد ذلك ــ التزام كاف بالتحليل الكمى.. ورغم أن المؤلفات التى خصصت [للمسألة الجنوبية]، ربما تملأ مكتبة بأكملها، إلا أن العديد من تساؤلات رجال الاقتصاد حول حجم وأسباب الثنائية الاقتصادية الإيطالية... تبقى دون إجابة"[155].

والسجلات التاريخية، سواء البعيدة أو الحديثة، تقودنا (مثل الآخرين) إلى الشك فى أن العوامل الاجتماعية الثقافية هى جزء مهم من ذلك التفسير[156]. ومن المؤكد أن أى تفسير يعتمد على عامل واحد خاطئ لا محالة؛ فالتقاليد المدنية وحدها لم تفجر (ولم تكن بهذا المعنى "سببا"

فى) التقدم الاقتصادى السريع والمتواصل فى الشمال خلال القرن التاسع عشـــر؛ وأن هــذا الانطلاق كان بسبب التغيرات فى البيئة الوطنية والدولية والتكنولوجية الأوسع. ومن الناحيــة الأخرى، تساعد التقاليد المدنية على تفسير سبب قدرة الشمال على الاستجابة لتحديات وفرص القرنين التاسع عشر والعشرين بفعالية أكبر بكثير من الجنوب.

كيف يمكن لهذا الارتباط على المستوى "الكلى" بين المشاركة المدنية والاقتصاديـــات أن يظهر عند المستوى "الجزئى"؟ وعبر أية آليات يمكن لمعايير وشبكات المجتمـــع المدنـــى أن تساهم فى الرخاء الاقتصادى؟ إن هذا السؤال المهم يستحق دراسة أكثر (وسوف نعود إليه فى الفصل التالى)، ولكن بعض الرؤى المهمة قدمتها مجموعة من البحوث المستقلة قام بها علماء الاقتصاد السياسى الأمريكيون والإيطاليون فى السنوات الأخيرة. وكان أرنالدو باجناسكو قـــد لفت الانظار أولا إلى أنه بالإضافة إلى "الإيطاليتين" المعروفتين فى مثلث الشمال الصنـــاعى الجنوب المتخلف Mezzogiorno، توجد "إيطاليا ثالثة" مبنية على أساس "اقتصـــاد منتشـــر" ـــ محدود النطاق، ولكنه متقدم تكنولوجيا، ومنتج على أعلى مستوى[157]. وقد وسع مايكل بيـــور وتشارلز سابل هذا التحليل، مشيرين إلى أمثلة عديدة فى شمال ـــ وسط إيطاليا "لتخصصـــات مرنة" تمتاز بمهارة الصنعة ـــ مثل مصانع نسيج على أحدث طراز حـــول مدينـــة براتـــو، ومصانع صغيرة لإنتاج الصلب فى بريشيا، وصناعة الدراجات البخارية فى بولونيا، وصانعو بلاط السيراميك فى ساسولو، وهكذا. وباستعارة فكرة من ألفريد مارشال، وهو أحد مؤسســـى علم الاقتصاد الحديث، قام العلماء باطلاق عبارة "المراكـــز الصناعيـــة" علـــى مثـــل هـــذه المناطق[158].

ومن بين المظاهر التى تميز هذه المراكز الصناعية اللامركزية، ولكنها متكاملـــة هـــو الجمع المتناقض على ما يبدو بين التنافس والتعاون، فالمصانع تتنافس بشـــدة للابتكـــار فـــى الأساليب والكفاءة، بينما تتعاون فى الخدمات الإدارية، وشـــراء المـــواد الخـــام، والتمويـــل، والبحوث. وتجمع هذه الشبكات من المصانع الصغيرة بين التكامل الرأسى المنخفض والتكامل الأفقى العالى، عن طريق تعاقدات من الباطن "وتوزيع" الأعمال الإضافية على المنافسين ذوى الطاقات الإنتاجية الأقل استخداما. والجمعيات الصناعية النشطة توفر المعونة الإداريـــة بـــل حتى المالية، فى حين أن الحكومة المحلية تلعب دورا نشطا فـــى تقديـــم البنيـــة الأساســـية الاجتماعية والخدمات الضرورية، مثل التدريب المهنى، ومعلومات عـــن أســـواق التصديـــر والاتجاهات العالمية فى الموضة، وغير ذلك. والنتيجة هى هيكل اقتصادى متقدم تكنولوجيـــا

وشديد المرونة، والذى ثبت أنه "الوصفة" الصحيحة بالضبط للتنافس فى عالم الاقتصاد الذى تقدم بخطى سريعة فى السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين. وليس غريبا أن هذه الأقاليم ذات التخصصات المرنة قد تمتعت برخاء أعلى من المتوسط خلال هذين العقدين[159].

وفى قلب هذا الهيكل الاقتصادى المنتج على نحو مميز توجد مجموعة من الآليات المؤسسية التى تحول دون الانتهازية وبذلك تجعل التنافس قادرا على التعايش مع التعاون. "شبكة غنية من الجمعيات الاقتصادية الخاصة والمنظمات السياسية.. قد خلقت بيئة تزدهر فيها الأسواق عن طريق تشجيع السلوك التعاونى وتزويد المصانع الصغيرة باحتياجات البنية الأساسية التى لم تكن تستطيع تحمل تكلفتها بمفردها"[160].

والحراك الاجتماعى عالى فى هذه المراكز الصناعية، حيث ينتقل العمال من الوظائف ذات الأجر إلى العمل فى مهن حرة ثم يعودون مرة أخرى. وعلى الرغم من أن نقابات العمال متطورة بشكل جيد فى الأغلب، والإضرابات ليست نادرة، فإن ممارسة "التراضى الاجتماعى" تشجع المرونة والابتكار. وقد شاعت المساعدة المتبادلة، وانتشرت الابتكارات التكنولوجية بسرعة من مصنع إلى مصنع آخر. أما أهمية الشبكات الأفقية للتعاون بين المصانع الصغيرة والعمال أصحاب العمل فتقابل بروز السلطة والاتصالات الرأسية فى المصانع التقليدية الكبيرة فى أماكن أخرى فى إيطاليا. وباختصار، فعلى عكس اقتصاديات السعة "الداخلية" التى جسدتها النظريات الكلاسيكية للشركات، فإن المراكز الصناعية "المارشالية" تعتمد بشدة على "الاقتصادات الخارجية". و"تجتمع الاعتبارات الاقتصادية الضيقة مع أفكار الميزة الجماعية التى لا يمكن حسابها بدقة لخلق إحساس بالتضامن المهنى الذى هو بمثابة الخلفية والحدود للمنافسة بين المصانع"[161].

وقد استنتج بيور وسابل أن "تماسك الصناعة يرتكز على إحساس أساسى بالانتماء للمجتمع، والذى تكون الأشكال المؤسسية العديدة للتعاون فيه نتيجة له أكثر من كونها سببا فيه... ومن دواعى السخرية للانتعاش الجديد فى الصناعات الحرفية هو أن نشرها للتكنولوجيا الحديثة يعتمد على إعادة تنشيطها للانتماءات التى كانت مرتبطة بالزمن قبل الصناعى"[162].

والشئ المميز نمطيا على أنه ضرورى لنجاح المراكز الصناعية، فى إيطاليا وفى أماكن أخرى، هو معايير التبادل وشبكات المشاركة المدنية؛ فالشبكات تسهل تدفق المعلومات عن التطورات التكنولوجية، وعن الجدارة الائتمانية للمستثمرين المحتملين، وعن إمكانية

الاعتماد على العمال الأفراد، وهكذا. ويعتمد الابتكار على "التفاعل غير الرسمى المستمر فى المقاهى والحانات وفى الشوارع". والمعايير الاجتماعية التى تحول دون الانتهازية متأصلة هنا لدرجة أن ظهور الانتهازية على حساب الالتزام بالمشاركة يقال أنه أقل فى الأغلب هنا منه فى المناطق التى تتميز بشبكات رأسية وتبعية. وقد انتهى معظم المراقبين إلى أن أهم شئ، فيما يخص هذه المراكز الصناعية ذات المصانع الصغيرة، هو الثقة المتبادلة والتعاون الاجتماعى وإحساس متطور جيدا بالواجب المدنى ــ وباختصار، السمات المميزة للمجتمع المدنى[163]. وليس من الغريب أن نعرف أن هذه المراكز الصناعية المحدودة النطاق والعالية الإنتاجية تتركز فى نفس تلك الأقاليم فى شمال ــ وسط إيطاليا التى سلطنا عليها الأضواء باعتبارها مراكز للتقاليد المدنية، وللمجتمع المدنى المعاصر، والحكومات الإقليمية عالية الأداء.

إننا نعتبر هذه الاكتشافات عن السوابق الثقافية للتنمية الاقتصادية مثيرة للفكر أكثر منها نتيجة نهائية. فمن السخف أن نفترض أن التقاليد المدنية التى وصفناها فى هذا الفصل هى المحدد الوحيد ــ أو حتى الأكثر أهمية ــ للرخاء الاقتصادى. والحقيقة، كما أشار جون لانجتون ور.ج. موريس، وهما العالمان البريطانيان فى الجغرافية التاريخية، هى أن "تحديد ما إذا كان التراث الثقافى أو التنمية الاقتصادية قد تم بناؤهما ليكون كل منهما عنصرا مستقلا يتوقف إلى حد كبير على الفترة الزمنية التى وقعت فى إطارها العملية التاريخية. ومن الواضح أنهما يتفاعلان على النحو الذى يغير منهما سويا. ولم تكن هناك علاقة سبب ونتيجة بل عملية جدلية للتأثير المتبادل"[164]. والنموذج ثنائى التغير (الشكل ٥-٦) بسيط إلى حد لا يمكن معه أن يفسر كل العوامل التى ربما تؤثر فى التقدم الاقتصادى الإقليمى، مثل الموارد الطبيعية، وسهولة الوصول إلى الأسواق الكبيرة، والسياسات الاقتصادية القومية. ونحتاج إلى دراسات أكثر دقة (وتشمل دراسات على المستوى تحت الإقليمى) لكى نثبت صحة الحجة التاريخية الواسعة التى رسمنا ملامحها العامة.

ومع ذلك، فالأدلة فى هذا الفصل تضخم من قدرة التواصل التاريخى على التأثير على احتمالات النجاح المؤسسى. وحتى النتائج البسيطة التى توصلنا إليها تدل ضمنيا، إلى الحد الذى أغفلنا عنده السبب أو الأسباب "الحقيقية" للتنمية الاقتصادية (وإذا سمينا هذا العامل س) فإن هذا العامل حينئذ يجب أن يكون مرتبطا إرتباطا وثيقا بالتقاليد المدنية أكثر من ارتباطه بالتنمية الاقتصادية السابقة. وبمجرد أن يستقر الرخاء، فإنه يمكن أن يعزز مستوى مدنية

المجتمع، فى حين أن الفقر ربما يثبط ظهوره، فى ازدواج متشابك من دوائر الرذيلة والفضيلة. ولكن الأدلة التى توصلنا إليها تجادل أن حلقة "الاقتصاديات ــ التقاليد المدنية" فى هذه التفاعلات ليست سائدة؛ فالمعايير والشبكات المدنية ليست مجرد الزبد الذى يعلو أمواج التقدم الاقتصادى.

وخلال القرون العشر الأخيرة ــ وخاصة فى العقود العديدة الماضية ــ تعرضت إيطاليا لتغييرات سكانية، وسياسية، واجتماعية، واقتصادية هائلة؛ فقد هاجر ملايين الإيطاليين من إقليم إلى آخر، أكثر من تسعة ملايين منهم (أو حوالى خمس اجمالى عدد السكان) فى الخمسة عشرة عاما بعد عام ١٩٥٥ [165]. وأثناء القرن الأول بعد التوحيد، تخطت الأقاليم بعضها البعض فى تقديراتها الاقتصادية الاجتماعية؛ فالأقاليم ذات الاقتصاد الصناعى نسبيا فى عام ١٩٧٠ لم تكن بالضرورة هى الأقاليم الصناعية فى القرن السابق، والأقاليم ذات الصحة العامة الجيدة فى عام ١٩٧٠ لم تكن أكثر الأقاليم التى كانت تتمتع بالصحة فى عام ١٨٧٠.

ولكن على الرغم من دوامة التغيير هذه، فإن الأقاليم التى تميزت بالمشاركة المدنية فى أواخر القرن العشرين هى ذاتها تقريبا نفس الأقاليم التى انتشرت فيها الجمعيات التعاونية والجمعيات الثقافية وجمعيات المعونة المتبادلة فى القرن التاسع عشر، والتى أسهمت فيها جمعيات الأحياء المجاورة والجمعيات الدينية والخيرية والروابط المهنية فى ازدهار الجمهوريات الكوميونية فى القرن الثانى عشر. ورغم أن هذه الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية لم تكن متقدمة اقتصاديا بوجه خاص منذ قرن مضى، إلا أنها تفوقت بسرعة وبثبات على الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية سواء فى الأداء الاقتصادى و (على الأقل منذ ظهور الحكومة الإقليمية) نوعية الحكم. وتشهد قوة الشد المذهلة للتقاليد المدنية على قوة الماضى.

ولكن *لماذا* كان الماضى بهذه القوة؟ أى دوائر الفضيلة فى الشمال حافظت على هذه التقاليد للمشاركة المدنية عبر قرون من التغييرات الجذرية الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية؟ وأى دوائر الرذيلة فى الجنوب انتجت استغلال وتبعية دائمة؟ لمعالجة هذه الأسئلة يجب ألا نفكر فقط من نواحى السبب والنتيجة، ولكن من نواحى التوازن الاجتماعى. وهذا هو ما سنتناوله فى الفصل التالى.

الفصل السادس

رأس المال الاجتماعى والنجاح المؤسسى

مشاكل العمل الجماعى

ظلت الحياة الجماعية فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية فى إيطاليا منكوبة لمدة ألف عام وأكثر. لماذا؟ من الصعب القول أن السكان يفضلون العزلة وبؤس الخضوع[1]. وربما كان الاضطهاد الأجنبى فى وقت ما جزءاً من تفسير هذه المحنة، ولكن التجربة الإقليمية تشير إلى أن الحكم الذاتى ليس الدواء الناجح لكل الشرور. ويشعر الواحد منا بالرغبة فى التساؤل غاضباً: ألم يتعلم الناس فى تلك الأقاليم المضطربة أى شئ على الإطلاق من تجربتهم الباعثة على الآسى؟ هم يدركون بالتأكيد أن أحوالهم ستكون أفضل لو أن كل واحد منهم تعاون من أجل الصالح العام[2].

وقد قدم دافيد هيوم، الفيلسوف الاسكتلندى فى القرن الثامن عشر، مثلاً بسيطاً يحيط بالأزمة الجوهرية التى تعتور روح الحرص على المصلحة العامة:

> إن الذرة التى زرعتها أنت قد نضجت اليوم؛ أما محصولى منها فسوف ينضج غداً. وسيكون مربحاً لنا سوياً، لو أننى عملت معك اليوم وأنت ساعدتنى غداً. وأنا لا أشعر بأى تعاطف تجاهك، وأعرف أنك مثلى ولا تتعاطف معى إلا قليلاً. ولذلك فإننى لن أبذل أى جهد من أجلك؛ وإذا عملت معك على حساب نفسى متوقعاً مقابلاً، فإننى أعرف أننى سأصاب بخيبة أمل وأنه من غير المجدى أن اعتمد على عرفانك بالجميل. وهنا سوف أتركك لكى تعمل جاهداً بمفردك؛ وأنت تعاملنى بنفس الأسلوب. وتتغير الفصول؛ وكل منا يخسر محصوله لعدم وجود الثقة والأمن المتبادل[3].

إن الفشـــل فى التعـــاون من أجل المصلحة المتبادلة ليس بالضرورة مؤشراً على الجهل أو عدم المنطق. وقد درس واضعو نظرية اللعبة هذا المأزق الأساسى فى أشكال مختلفة.

- *فى مأساة الأراضى المشاع*، لا يستطيع أى راعى غنم أن يمنع قطيع غنم أى شخص آخر. وإذا قيد استخدامه الشخصى للمرعى المشترك، فهو وحده الخاسر. غير أن الرعى الجـــائر يدمر المورد المشترك الذى يعتمد عليه الكل فى سبل المعيشة.
- *المنفعة العامة*، مثل الهواء النظيف أو الجوار الآمن، يمكن أن يتمتع بها الجميـــع، بغـض النظر عما إذا كان يساهم فى تقديمها. ولذلك، وفى ظل الظروف العادية، فإن أحـــداً ليـس لديه حافز كى يساهم فى تقديم المنفعة العامة، ويكون الإنتاج قليلاً جداً، مما يتســـبب فـــى معاناة الجميع.
- *فى منطق العمل الجماعى البائس*، يمكن لكل عامل أن يستفيد لو أن الكل قام بالإضراب فى وقت واحد، ولكن من يرفع لواء الإضراب يتعرض لمخاطرة الخيانة من واحد نال مكافـــأة سخية، ولذلك ينتظر الجميع، آملين أن يستفيدوا من تهور شخص آخر.
- *فى مشكلة السجين*، اثنان مشتركان فى الجريمة، محبوسين حبساً انفرادياً، ويقال لكل واحـد منهم أنه لو ورط شريكه وحده فى الجريمة، سينجو سالماً، فى حين أنه لو لـــزم الصمـت واعترف شريكه سيعاقب هو عقاباً شديداً. وإذا بقى الاثنان صامتين، ســـيطلق ســراحهما بعقوبة مخففة، ولكن مع عدم قدرتهما على تنسيق رواياتهما، يصبح كل واحد منـــهم فـــى وضع أفضل عندما يشى بشريكه *مهما كان ما يفعله الآخر*.

وفى جميع هذه المواقف، كما فى قصة هيوم الريفية، سيكون كل طرف فى وضع أفضل لو أنهم تعاونوا. ولكن فى غياب مصداقية الالتزام المتبادل فإن كل فرد أصبح لديه دافع لكـــى يتخلى عن الطرف الآخر ليكون "راكباً مجاناً". ومن المنطقى أن يتوقع كل واحد أن الآخــــر سوف يتخلى ويتركه "ليدفع الأحمق الثمن". "وهذه النماذج... مفيدة للغاية لتفسير كيف يمكـــن لأشخاص عقلاء تماماً أن يحققوا، فى ظل بعض الظروف، نتائج غير "منطقية" مـــن وجهـــة نظر جميع المشاركين"[4].

إن هذا المأزق لا ينشأ من سوء النية أو بغض البشر، رغم أن هـــذه المشـــاعر ربمـــا يعززها حل العقدة الكئيب. وحتى إذا لم يرغب أى طرف فى إيذاء الآخر، وحتـــى إذا كـــان

كلاهما مهيأ مسبقاً للتعاون ــ سوف أفعل، إذا فعلت أنت ــ فليس لديهما أى ضمان أن أحدهما لن يتراجع، فى حالة عدم وجود التزامات يمكن إثباتها، وقابلة للتنفيذ. والأسوأ من ذلك، أن كل واحد يعرف أن الآخر يواجه نفس المأزق. "من الضرورى أن تثق ليس فقط فى الآخرين قبل أن تتعاونوا، ولكن أن تصدق أيضاً أن الآخرين يثقون فيك."[5] وفى مثل هذه الأحوال، يجد كل واحد أن التعاون غير منطقى، والكل ينتهى إلى نتيجة لا يرغبها أحد ــ ذرة لم يتم حصادها، رعى مفرط فى الأرض المشاع، وحكومة مغلولة اليد.

إن المشكلة الرئيسية التى واجهت الفلاحين فى قصة هيوم هى عدم وجود عقوبات معقولة ضد التخلى عن الآخر: كيف يمكن أن يثق كل واحد أن الآخر سيفى بوعده فى مواجهة الإغراء بالتملص؟ والأطر الأكثر تعقيداً، مثل الحكومة الحديثة (أو الأسواق الحديثة)، تحمل التعقيدات الإضافية للتحقق من: كيف يمكن لأحد العملاء أن يعرف ما إذا كان الآخر فى الواقع قد بذل "جهداً بحسن نية" لكى يفى بوعده، فى مواجهة اللايقين المتعدد المصادر والضغوط التعويضية؟ إن كلاً من المعلومات الدقيقة والتنفيذ الموثوق به ضروريان لنجاح التعاون.

إن أداء جميع المؤسسات الاجتماعية، من أسواق الائتمان الدولية إلى الحكومات الإقليمية وإلى طابور انتظار الاوتوبيس، يعتمد على كيفية حل هذه المشكلات. ربما لا تظهر مشكلات العمل الجماعى فى عالم القديسين، ولكن إيثار الغير على الإطلاق افتراض وهمى (دونكيخوتى) سواء للعمل الجماعى أو النظرية الاجتماعية. وإذا كان العاملون غير قادرين على الالتزام تجاه بعضهم البعض الآخر بصدق، فإنهم يضيعون فرصاً عديدة للكسب المتبادل ــ بندم، ولكن بعقلانية.

إن هوبز، وهو أحد كبار واضعى النظرية الاجتماعية الأوائل الذى واجه هذه الحيرة، قدم الحل الكلاسيكى: الإلزام عن طريق طرف ثالث؛ فإذا أذعن الطرفان للدولة ذات النظام الدكتاتورى (Leviathan) * ، القدرة على فرض التوافق الودى بينهم، سيكون جزاؤهم هو الثقة المتبادلة الضرورية للحياة المدنية. فالدولة تمكّن رعاياها من أن يفعلوا ما لا يستطيعون فعله بمفردهم ــ ألا وهو الثقة فى بعضهم البعض الآخر. "كل واحد لنفسه والدولة للجميع"، كما وصف بيتر كروبوتكين، الفوضوى الروسى، متشككاً المبدأ الموجه للمجتمع الحديث[6].

ومن المؤسف، أن الحل محكم للغاية. ويلخص نورث المشكلة باقتضاب:

* كتاب "التنين الجبار أو لوياثان" الذى ألفه توماس هوبز ودافع فيه عن حكم الملوك المطلق. (المترجمة)

إن الإلزام عن طريق طرف ثالث سيتضمن، من ناحية المبدأ، طرفاً محايداً لديه القدرة، بلا مقابل، على قياس شروط العقد و، بلا مقابل، تنفيذ الاتفاقات بحيث أن الطرف الذى يتعدى على الآخر عليه دائماً أن يعوض الطرف الذى لحقه الضرر إلى درجة تجعل تكلفة انتهاك العقد باهظة. وهذه هى شروط قوية ومن الواضح أنها نادراً ما تستوفى فى عالم الواقع.[7]

وجزء من الصعوبة هى أن التنفيذ القسرى باهظ الثمن: "فالمجتمعات التى تعتمد بشدة على استخدام القوة من المرجح أن تكون أقل كفاءة، وأكثر تكلفة، وكريهة بشكل أكبر عن تلك المجتمعات التى تصون الثقة بوسائل أخرى."[8] ولكن المشكلة الأساسية هى أن الإلزام غير المتحيز هو فى حد ذاته منفعة عامة، يخضع لنفس المشكلة الأساسية التى يسعى إلى حلها. ومن أجل أن ينجح الإلزام عن طريق طرف ثالث، يجب أن يكون هذا الطرف الثالث جديراً بالثقة، ولكن ما السلطة التى يمكن أن تضمن أن صاحب السلطة لن "يتخلى"؟ و"ببساطة، إذا كانت الدولة تملك سلطة قهرية، فإن أولئك الذين يتولون إدارة هذه الدولة سوف يستخدمون هذه السلطة لمصلحتهم الشخصية على حساب بقية المجتمع"[9].

إن التاريخ قد علّم الإيطاليين فى جنوب إيطاليا عدم إمكانية تطبيق حل هوبز على مشكلات العمل الجماعى. "إن مقدمى المؤسسات الكلاسيكيين ــ الملوك ــ كانوا فى بعض الأحيان يقدمون مؤسسات تعزز الرفاهية؛ ولكنهم قدموا أيضاً مؤسسات أدت إلى التدهور الاقتصادى."[10] وفى لغة نظرية اللعبة، لا يعد الإلزام غير المتحيز عن طريق طرف ثالث بوجه عام "توازناً مستقراً"، أى توازناً لا يكون لدى أى لاعب فيه دافع لكى يغير سلوكه.

وفى المقابل، فى مشكلة السجين الكلاسيكية ومشكلات العمل الجماعى المرتبطة بها، فإن التخلى يعد استراتيجية توازن مستقر لجميع الأطراف. "و التخلى هو الرد الوحيد الأفضل، ليس فقط فى حد ذاته، ولكن *لكل* الاستراتيجيات، الخالصة أو المختلطة."[11] ومهما كانت النتائج غير سارة لكل من يعنيهم الأمر، فإن التخلى يظل التصرف العقلانى بالنسبة لأى فرد.

ومع ذلك، وكما لاحظ الآخرون، فإن هذه النظرية تبرهن على أشياء كثيرة، إذ أنها *تقلل من التنبؤ* بالتعاون الطوعى. ففى مقابل مثال هيوم عن الفلاحين الجيران غير المتعاونين، على سبيل المثال، يجب أن نضع *المساعدة المتبادلة* *aiutarella* التى مارسها الفلاحون بالمشاركة فى المحصول (المزارعة) فى وسط إيطاليا أو المساعدة الطوعية بين الجيران فى تربية الماشية على الحدود الأمريكية، وهى كلها أمور أكثر إثارة للحيرة فى ضوء منطق

العمل الجماعى المقنع. "يجب أن نتسأل لماذا لا يظهر السلوك غير التعاونى كثيراً كما تتنبأ نظرية اللعبة"[12].

لقد شغل هذا السؤال القدرات الخلاقة لكثير من المفكرين فى السنوات الأخيرة. وقد اتفق واضعو نظرية اللعبة بوجه عام على أن التعاون ينبغى أن يكون أسهل عندما ينشغل اللاعبون فى ألعاب متكررة لانهائية، بحيث أن من يتخلى يواجه العقاب فى دورات متوالية. وهذا المبدأ أساسى لوضع نظريات إضافية فى هذا المجال. (ومن المعروف على نطاق واسع أن أحد صيغها معروف بالنظرية الشعبية)[13]. والشروط الأخرى الداخلة فى اللعبة نفسها والتى يمكنها أن تؤيد التعاون، من الوجهة النظرية، هى أن يكون عدد اللاعبين محدوداً، وأن تتوافر معلومات عن السلوك السابق لكل لاعب، وأن اللاعبين لا يسقطون المستقبل من حساباتهم إلى حد بعيد. وكل واحد من هذه العوامل مهم. ولكن يبدو أنها تدل ضمناً على أن التعاون غير الشخصى ينبغى أن يكون نادراً، فى حين أنه يبدو شائعاً فى العالم الحديث إلى حد بعيد. كيف حدث هذا؟[14]

إن إحدى اتجاهات البحث المهمة، والتى تعد أعمال اوليفر ويليامسون عالم الاقتصاد مثالاً لها، قد أبرزت أهمية دور المؤسسات الرسمية فى خفض "تكاليف التعامل" (أى تكاليف متابعة وتنفيذ العقود)، وبذلك تمكن العملاء من التغلب على مشاكل الانتهازية والتهرب من المسئولية بكفاءة أكثر.[15] وكما لاحظنا فى الفصل الأول فقد وضّحت الينور اوستروم مؤخراً قيمة هذا المنهج بعمل مقارنة دقيقة للمحاولات التعاونية لإدارة الموارد المشتركة، مثل المراعى، وإمدادات المياه، ومصايد الأسماك. وهى تتسأل لماذا نجحت بعض المؤسسات فى التغلب على منطق العمل الجماعى وفشلت الأخرى؟ ومن بين مبادئ التصميم المؤسسى التى أوحت بها مقارناتها هى أن حدود المؤسسة يجب أن يتم تحديدها بشكل واضح، وأن الأطراف المهتمة يجب أن تشارك فى تحديد القواعد، وأن مرتكبى المخالفات يجب أن تفرض عليهم عقوبات متدرجة، وأن تتوفر آليات منخفضة التكلفة لحل النزاعات، وغير ذلك.[16]

غير أن هذه الصيغة "للمؤسساتية الجديدة" تترك سؤالاً جوهرياً مفتوحاً للمناقشة: كيف يتم فى الواقع تقديم المؤسسات الرسمية التى تساعد على التغلب على مشاكل العمل الجماعى ولماذا؟ قد يبدو أن المشاركين أنفسهم لا يمكنهم إقامة المؤسسة، لنفس السبب الذى يجعلهم يحتاجون إليها فى المقام الأول، وأن "مشرعاً" غير منحاز يشكل مشكلة تماماً مثل صاحب السلطة غير المنحاز طبقاً لرأى هوبز[17]:

لا يمكننا أن نحرر عقداً (ولنقل دستوراً) لكى نلتزم به دون حدوث ارتداد لا نهائى عن مثل هذه العقود. ويجب أن تكون الآليات الرسمية للرقابة الاجتماعية حسب النموذج الأصلى مفتوحة للجميع، مع قيام المجموعة الحاكمة باختزال الدستور، وإلا فإن المواطنين ذوى النوايا الحسنة سيتركون جيرانهم يتحملون تكاليف مراقبة هؤلاء المغتصبين، والذين اعتادوا على مخالفة القوانين يغشون فى ضرائبهم ويتخطون إشارات المرور".[18]

وبطبيعة الحال تبتلى الكثير من المجتمعات بمن يخالفون القوانين، ومن يتهربون من المسئولية، وبثلة حاكمة، كما يمكن أن يشهد على ذلك المواطنون فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية فى إيطاليا. ومع ذلك يبدو أن المؤسسات المتعاونة فى أماكن أخرى تعمل بكفاءة أكثر. لماذا؟ من أجل حل هذا اللغز، اتجه بعض واضعى النظريات الواقعيين مؤخراً إلى ما أطلق عليه روبرت بايتز الحلول "المرنة"، مثل المجتمع والثقة: "فى عالم تتواجد فيه مشكلات السجناء، فإن المجتمعات المتعاونة ستكون قادرة على جعل الأفراد العقلاء يتجاوزون المشكلات الجماعية."[19]

رأس المال الاجتماعى، الثقة، وجمعيات القروض الدوارة

يعتمد النجاح فى التغلب على مشكلات العمل الجماعى وما يتولد عنها من انتهازية تهزم ذاتها على السياق الاجتماعى الأوسع الذى تتم فى نطاقه أى لعبة معينة. والتعاون الطوعى أيسر فى المجتمع الذى ورث مخزوناً كبيراً من رأس المال الاجتماعى فى شكل معايير المبادلة وشبكات المشاركة المدنية.[20]

ويشير رأس المال الاجتماعى هنا إلى مقومات التنظيم الاجتماعى، مثل الثقة، والمعايير والشبكات، التى يمكن أن تحسن من فعالية المجتمع عن طريق تسهيل الأعمال المنسقة:

مثل الأشكال الأخرى من رأس المال، فإن رأس المال الاجتماعى منتج، فهو يجعل من الممكن تحقيق غايات معينة ما كان تحقيقها ممكناً فى غيابه... فعلى سبيل المثال، فإن المجموعة التى يكون أعضاؤها جديرين بالثقة ويضعون ثقة بالغة فى بعضهم البعض

الآخر سوف تكون أكثر قدرة على الإنجاز بدرجة كبيرة من مجموعة مقارنة تفتقر إلى الجدارة بالثقة وتبادل الثقة.. وفى المجتمع الزراعى.... حيث يحزم أحد المزارعين تبن مزارع آخر فى بالة وحيث يتم استعارة وتسليف الأدوات الزراعية على نطاق واسع، يسمح رأس المال الاجتماعى أن ينجز كل مزارع عمله برأس مال مادى أقل على شكل أدوات ومعدات.[21]

إن رأس المال الاجتماعى يسهل التعاون التلقائى. والمثال المفيد لهذا المبدأ هو نوع من أنواع مؤسسات الادخار غير الرسمية والتى توجد فى كل القارات وتسمى جمعية *القروض الدوارة*. وتتكون جمعية القروض الدوارة من مجموعة "تتفق على المساهمة بمبلغ بشكل منتظم فى صندوق نقدى والذى يتم إعطاؤه كلياً أو جزئياً، لكل مساهم فى دوره".[22] وقد ذكر أن هذه الجمعيات موجودة من نيجيريا إلى اسكتلندة، ومن بيرو إلى فيتنام، ومن اليابان إلى مصر، ومن مهاجرى الهند الغربية فى شرق الولايات المتحدة وحتى جماعات الشيكانو Chicanos فى الغرب، ومن سكان القرى الأميين فى الصين إلى مديرى البنوك وواضعى التوقعات الاقتصادية فى مكسيكو سيتى. ويُذكر أن كثيراً من المدخرات والقروض فى الولايات المتحدة بدأت كجمعيات للقروض الدوارة.[23]

وفى جمعية القروض الدوارة النمطية، قد يساهم كل عضو من العشرين عضواً بمبلغ شهرى يعادل دولاراً واحداً، وفى كل شهر يقبض عضو مختلف مبلغ العشرين دولاراً حصيلة الشهر لكى ينفقه كما يشاء (لدفع نفقات حفل زفاف، أو لشراء دراجة، أو ماكينة خياطة، أو مخزون جديد لمحل صغير).[24] وهذا العضو يكون غير مستحق للمبالغ التالية التى توزع، ولكن من المتوقع أن يستمر فى دفع المبلغ الذى يساهم به بانتظام حتى يقبض كل عضو من الأعضاء هذا المبلغ المجمع فى دوره. وتختلف جمعيات القروض الدوارة اختلافاً كبيراً فى حجمها وتركيبها الاجتماعى، وتنظيمها والإجراءات المتبعة لتحديد المبلغ الذى يتم دفعه. وكلها تجمع بين العلاقات الاجتماعية وتكوين رأس المال على نطاق صغير.

إن جمعيات القروض الدوارة، مهما كانت اجتماعاتها تتصف بالمرح والسرور، تمثل شيئاً أكثر من مجرد التسلية الاجتماعية أو إيثار الغير. فقد ذكر كليفورد جيرتز من جزيرة جاوه، على سبيل المثال، أن *الاريزان arisan* (والمصطلح يعنى حرفياً "السعى التعاونى" أو "المساعدة المتبادلة") لا يعكس "الروح العامة للتعاون فقط ــ فالفلاحون فى جاوه يميلون، مثل

الكثير من الفلاحين، إلى أن يتشككوا فى المجموعات الأكبر حجما من أسرتهم المباشـرة ــ ولكنه مجموعة من الممارسات الواضحة والملموسة، لتبادل العمل، ورأس المـال، والسـلع الاستهلاكية التى تعمل فى كل نواحى الحياة... والتعاون مبنى على إحساس شـديد الحيويـة بالقيمة المتبادلة لمثل هذا التعاون بالنسبة للمشاركين، وليس مبنيا على أخلاقيات عامة حـول وحدة جميع البشر ولا على نظرة عضوية للمجتمع."[25]

إن جمعيات القروض الدوارة تخالف بشكل واضح منطق العمـل الجمـاعى: لمـاذا لا ينسحب أحد المشاركين بمجرد أن يقبض المبلغ المجمع؟ وبوضع هذه المخاطرة فى الاعتبار، لماذا يساهم أى شخص آخر بادئ ذى بدء؟ "من الواضح أن جمعية القروض الدوارة لا يمكن أن تؤدى دورها ما لم يستمر جميع الأعضاء فى الوفاء بالتزاماتـهم."[26] ومـع ذلـك تنجـح جمعيات القروض الدوارة فى الأماكن التى لا توجد قوة قانونية مهابة ومستعدة لأن تعاقب من يتخلى.

والمشاركون يعرفون جيدا مخاطر التخلف عن الدفع، ويقوم المنظمون باختيار الأعضاء بشئ من الحرص. ولذلك، فالسمعة الحسنة للأمانة والمصداقية صفة مهمة لأى شخص يرغب فى الاشتراك. وأحد المصادر المهمة للمعلومات عن سمعة الشخص هى، بالطبع، مشـاركته السابقة فى جمعية قروض دوارة أخرى، واكتساب سمعة حسنة هى مـيزة إضافيـة مهمـة للمشاركة. والمعايير القوية والشبكات الكثيفة للمشاركة المتبادلة تقلل من الارتياب فى السـمعة ومخاطر التخلف عن الدفع. وقد يكون المعيار فى مواجهة التخلى قويا لدرجة أنـه ذكـر أن أعضاء كانوا على حافة التخلف عن الدفع قد دفعوا ببناتهم إلى البغاء أو انتحروا.[27]

وفى مجتمع محلى صغير، ينهض على المعرفة الشخصية، مثل قرية ايبو فى نيجيريـا، يكون التهديد بالنبذ من النظام الاجتماعى الاقتصادى عقابا شديدا ذا مصداقية. وفى المقـابل، فى مجتمع أكثر اتساعا ولا ينهض على المعرفة الشخصية فى مكسيكو سـيتى المعـاصرة، يجب أن تترابط معا شبكات الثقة المتبادلة الأكثر تعقيدا من أجل دعـم جمعيـات القـروض الدوارة. وقد وصف فيليز ــ إيبانيز نظاما ناجحا من جمعيات القروض الدوارة فى المكسـيك يمتد عبر الشبكات الاجتماعية، ومبنى على أساس *الثقة confianza* (التبـادل العـام والثقـة المتبادلة). "وروابط *الثقة confianza* ستكون مباشرة وغير مباشرة أيضا وستختلف فى النوعية والكثافة. وفى العديد من الحالات، ينبغى أن يثق الأعضاء فى أمانة الآخريـن فـى الوفـاء بالتزاماتهم، لأنهم لا يعرفون عنهم إلا القليل. وكما عبر عنها أحد مقدمى المعلومات، "الثقـة

المتبادلة يتم إقراضها."[28] والشبكات الاجتماعية تسمح للثقة بالانتقال والانتشار: أنا أثق بك، لأنني أثق بها وهي تؤكد لي أنها تثق بك.

إن جمعيات القروض الدوارة توضح كيف يمكن التغلب على مشاكل العمل الجماعي بالاعتماد على المصادر الخارجية لرأس المال الاجتماعي، إذ أنها "تستغل الصلات الاجتماعية القائمة من قبل بين الأفراد للمساعدة في التغلب على مشكلات نقص المعلومات وصعوبة التنفيذ."[29] ومثل رأس المال التقليدي بالنسبة للمقترضين التقليديين، يعمل رأس المال الاجتماعي بمثابة نوع من الضمانة الإضافية، ولكنه متاح لأولئك الذين لا يمكنهم الوصول إلى أسواق الائتمان العادية.[30] ونظراً لافتقار المشاركين للأصول المادية لتقديمها كضمان، فإن صلاتهم الاجتماعية في الواقع تكون هي الضمان. من ثم فإن رأس المال الاجتماعي يلجأ إليه لتوسيع تسهيلات الائتمان المتاحة في هذه المجتمعات وتحسين الفعالية التي تعمل بها الأسواق هناك.

وتوجد جمعيات القروض الدوارة في الأغلب مقترنة بالجمعيات التعاونية والأشكال الأخرى من المعونة المتبادلة والتضامن ويرجع ذلك، جزئياً إلى أن جميع هذه الأشكال من التعاون الطوعي يغذيها نفس المخزون الأساسي لرأس المال الاجتماعي. وكما ذكرت اوستروم عن الموارد المشتركة محدودة النطاق، مثل المراعي في جبال الألب، "عندما يعيش الأفراد في مثل هذه الظروف لمدة كبيرة ويكونون قد كونوا معايير وأنماطاً مشتركة للتبادل، فإنهم يملكون رأس مال اجتماعي يستطيعون من خلاله إقامة ترتيبات مؤسسية لحل مشكلات الموارد المشتركة المحدودة النطاق[31].

وممارسات المعونة المتبادلة، مثل جمعيات القروض الدوارة، تمثل أيضاً في حد ذاتها استثمارات في رأس المال الاجتماعي. *والاريزان arisan* في جزيرة جاوه "لا يعتبرها أعضاؤها عادة مؤسسة اقتصادية بقدر ما هي مؤسسة اجتماعية على وجه العموم غرضها الرئيسي هو تعزيز التضامن الاجتماعي." وفي اليابان، أيضاً، *الكو ko* هي واحدة من عدة أشكال تقليدية للمعونة المتبادلة والشائعة في القرى اليابانية، وتشمل أنماط تبادل العمل، وتبادل الهدايا، وإقامة المساكن المشتركة وإصلاحها، ومساعدات حسن الجوار في حالات الوفاة، والمرض، والأزمات الشخصية الأخرى وغير ذلك. ومن ثم، وكما هو الحال في الريف في جزيرة جاوه، تعد جمعية القروض الدوارة أكثر من مجرد مؤسسة اقتصادية بسيطة: فهي آلية تعزز التضامن العام في القرية."[32]

وكما هو الحال فى رأس المال التقليدى، فإن أولئك الذين يملكون رأس مال اجتماعى يميلون إلى تنميته ــ "مثل ما معهم، يحصلون." "والنجاح فى إقامة مؤسسات أولية على نطاق صغير تمكن مجموعة من الأفراد من البناء على رأس المال الاجتماعى الذى نشأ لحل مشكلات أكبر مع الترتيبات المؤسسية الأكبر والأكثر تعقيداً. والنظريات الحالية للعمل الجماعى لا تؤكد على أهمية عملية تراكم رأس المال المؤسسى."[33]

ومعظم أشكال رأس المال الاجتماعى، مثل الثقة، هى ما أطلق عليه البرت هيرشمان "الموارد المعنوية" ــ أى الموارد التى يزيد مخزونها بدلاً من أن ينقص عن طريق الاستخدام والتى سوف تسنفد إذا *لم* تستخدم.[34] وكلما أظهر شخصان مزيداً من الثقة فى بعضهما، زادت الثقة المتبادلة بينهما[35]. وعلى العكس:

> فإن عدم الثقة المتأصل من الصعب للغاية إبطاله من خلال الخبرة، لأنه إما أن يمنع الناس من المشاركة فى النوع الملائم من التجارب الاجتماعية أو، وهذا هو الأسوأ، يؤدى إلى سلوك يدعم صلاحية عدم الثقة ذاتها.... وما أن تثبت عدم الثقة أقدامها فإنه يصبح من المستحيل معرفة ما إذا كان هناك فى الواقع ما يبررها أصلاً، إذ أن لديها القدرة على أن *تحقق ذاتها*[36].

والأشكال الأخرى من رأس المال الاجتماعى، أيضاً، مثل المعايير والشبكات الاجتماعية، تزيد مع الاستخدام وتتناقص مع عدم الاستخدام.[37] ولكل هذه الأسباب، علينا أن نتوقع أن إيجاد وتدمير رأس المال الاجتماعى يتميز بدوائر الفضيلة والرذيلة.

وإحدى السمات الخاصة لرأس المال الاجتماعى، مثل الثقة، والمعايير، والشبكات، هى أنه يعد عادة منفعة عامة، على خلاف رأس المال التقليدى، الذى يعد عادة منفعة خاصة. "إن رأس المال الاجتماعى، باعتباره من خصائص الهيكل الاجتماعى الذى يوجد فيه الشخص، ليس ملكية خاصة لأى من الأشخاص الذين يستفيدون منه."[38] ومثل كل المنافع العامة، فإن رأس المال الاجتماعى يقيم بأقل من قيمته الحقيقية ولا يتوفر بكميات كافية من قبل الوكلاء الخصوصيين. فعلى سبيل المثال، إن سمعتى بأننى شخص جدير بالثقة تفيدك مثلما تفيدنى، لأنها تمكننا نحن الاثنين من المشاركة فى تعاون متبادل يعود علينا بالنفع. ولكننى أقلل من شأن مزايا كونى جديراً بالثقة بالنسبة لك (أو تكاليف كونى غير جدير بالثقة بالنسبة لك)

ولذلك فأنا استثمر أقل مما يجب فى تكوين الثقة.[39] وهذا يعنى أن رأس المال الاجتماعى، على خلاف الأشكال الأخرى من رأس المال، ينبغى فى الأغلب أن يكون ناتجاً ثانوياً للأنشطة الاجتماعية الأخرى[40].

إن الثقة مكون أساسى لرأس المال الاجتماعى. وكما ذكر كينيث أرو، "إن كل معاملة تجارية تقريباً داخلها عنصر الثقة، وبالتأكيد أى معاملة تجارية تتم على مدى فترة من الزمن. وقد يجادل البعض بشكل معقول بأن معظم التخلف الاقتصادى فى العالم يمكن تعليله بفقدان الثقة المتبادلة."[41] ويتذكر انطونى باجدن رؤية أنطونيو جينوفيسى، عالم الاقتصاد الفطن من مدينة نابولى فى القرن الثامن عشر:

> فى غياب الثقة، كما أشار [جينوفيسى]، "لا يمكن أن يكون هناك ثقة فى العقود وبالتالى لا يصبح للقوانين قوة"، والمجتمع فى هذا الوضع يختزل فى الواقع "إلى حالة شبه وحشية."... [وفى نابولى موطن جينوفيسى] لم تعد السندات ولا حتى الأموال تقبل بسهولة، إذ أن الكثير منها كان مزيفاً، وقد وصل أهالى نابولى إلى الحالة الوحشية التى وصفها جينوفيسى والذين يعطون باليد اليمنى فقط إذا كانوا سيأخذون باليد اليسرى فى الوقت نفسه.[42]

وفى الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية فى إيطاليا، فى مقابل نابولى، كانت الثقة الاجتماعية لزمن طويل مكوناً أساسياً فى المعتقدات السائدة التى جعلت الحركية الاقتصادية والأداء الحكومى متواصلاً.[43] والتعاون مطلوب فى الأغلب ـــ بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وبين العمال والمديرين، وفيما بين الأحزاب السياسية، وبين الحكومة والجماعات الخاصة، وفيما بين المصانع الصغيرة، وهكذا. غير أن "التعاقد" و"المتابعة" الصريحة فى مثل هذه الحالات يكون مكلفاً أو مستحيلاً فى أحيان كثيرة، والإلزام عن طريق طرف ثالث غير عملى؛ فالثقة تسهل التعاون. وكلما زادت درجة الثقة داخل المجتمع، زاد احتمال التعاون. كما أن التعاون فى حد ذاته يولد الثقة. والتراكم المطرد فى رأس المال الاجتماعى يعد جزءاً جوهرياً فى القصة وراء دوائر الفضيلة فى إيطاليا المدنية.

والثقة المطلوبة لاستدامة التعاون ليست عمياء. وهى تستلزم التنبؤ بسلوك مشارك مستقل. "فأنت لا تثق فى شخص (أو وكالة) فى أن يفعل شيئاً ما لمجرد أنه قال إنه سيفعله.

إنك تثق به فقط لأنك تتوقع، بسبب ما تعرفه عن طباعه وعن خياراته المتاحة وعواقبها، وعن قدرته وأشياء أخرى، أنه *سيختار* أن يفعل هذا الشئ."[44] وفى المجتمعات الصغيرة، وثيقة الترابط، يمكن أن يستند هذا التوقع على ما أطلق عليه برنارد وليامز "الثقة الكثيفة"، أى الاعتقاد الذى يستند على المعرفة الوثيقة *بهذا* الشخص. ولكن فى الأوضاع الأكبر، والأكثر تعقيدا، يلزم وجود نوع من الثقة غير المباشرة أو غير الشخصية بشكل أكثر.[45] كيف تتحول الثقة الشخصية إلى ثقة اجتماعية؟

معايير التبادل وشبكات المشاركة المدنية

قد تنشأ الثقة الاجتماعية فى الأوضاع المعقدة الحديثة من مصدرين مرتبطين ــ معايير التبادل وشبكات المشاركة المدنية.[46] وطبقا لرأى جيمس كولمان، فإن المعايير الاجتماعية تنقل حق التحكم فى فعل ما من الفاعل إلى الآخرين، لأن هذا الفعل نمطيا له "نتائج خارجية،" أى عواقب (إيجابية أو سلبية) للآخرين. وفى بعض الأحيان يمكن تحقيق النتائج الخارجية عن طريق تبادلات السوق، ولكن لا يتحقق ذلك غالبا. وتنشأ المعايير عندما "يكون لفعل ما نتائج خارجية متشابهة مع مجموعات أخرى، ومع ذلك ليس من السهل إقامة أسواق لحقوق التحكم فى الفعل، ولا يمكن أن يقوم فاعل وحيد بالاشتراك فى تبادل فى مقابل الحصول على حقوق التحكم بصورة مربحة."[47] وتترسخ المعايير وتتواصل عن طريق نماذج يحتذى بها وعن طريق التنشئة الاجتماعية (وتشمل التربية المدنية) وعن طريق العقوبات[48].

ويمكن أن يوضح ذلك بمثال: إن شهور نوفمبر هنا شديدة الرياح، ومن المحتمل أن تتساقط أوراق الشجر من حديقتى فى أفنية منازل أشخاص آخرين. ومع ذلك، فإنه من غير الممكن أن يتفق جيرانى على إعطائى رشوة لكى أجمع أوراق الشجر، ولكن المعيار أو القاعدة المتعارف عليها لحفظ الحدائق خالية من أوراق الشجر قوية فى الحى الذى أسكن فيه، وهى تقيد قرارى حول ما إذا كنت سأقضى وقتى يوم السبت بعد الظهر فى مشاهدة التليفزيون. وهذا المعيار لا يدرس بالفعل فى المدارس المحلية، ولكن الجيران يذكرونه عندما يأتى سكان جدد إلى المنطقة، وهم يؤكدونه فى "دردشات" متكررة فى الخريف، وأيضا عن طريق جمع الأوراق من حدائق منازلهم بصورة مفرطة. أما الذين لا يجمعون أوراق الشجر

فهم يخاطرون باستبعادهم من المناسبات التى تقام فى المنطقة، وعدم جمع أوراق الشجر شئ نادر. ورغم أن المعيار ليس له قوة القانون، وحتى رغم أننى أفضل مشاهدة التليفزيون على القيام بجمع أوراق الشجر، فإننى عادة التزم بهذا المعيار.

إن مثل هذه المعايير التى تدعم الثقة الاجتماعية تنشأ لأنها تقلل تكاليف التعامل وتسهل التعاون[49]. وأهم هذه المعايير هو التبادل. والتبادل نوعان، يطلق عليهما أحياناً "المتوازن" (أو "النوعى") و "العام" (أو "المنتشر").[50] والتبادل المتوازن يشير إلى التبادل الآنى لأشياء ذات قيمة متساوية، مثلاً عندما يتبادل الزملاء فى العمل هدايا فى المناسبات أو مثل الربط بين المشرعين لمصلحة واحد منهم. ويشير التبادل العام إلى علاقة مستمرة للتبادل والتى تكون فى أى وقت غير متوازنة أو غير قابلة للتعويض، ولكنها تتضمن توقعات متبادلة بأن الميزة التى مُنحت الآن يمكن أن تُرد فى المستقبل. فالصداقة، على سبيل المثال، تتضمن فى أغلب الأحوال تقريباً تبادلاً عاماً. وقد أعلن شيشرون (وهو بالمناسبة من مواطنى وسط إيطاليا) معيار التبادل العام بوضوح يدعو للإعجاب قائلاً: "ليس هناك واجب لا يمكن الاستغناء عنه أكثر من رد المعروف. فجميع الناس لا يثقون فى الشخص الذى ينسى المساعدة."[51]

إن معيار التبادل العام مكون غزير الانتاج لرأس المال الاجتماعى. والمجتمعات التى يتبع فيها هذا المعيار يمكنها كبح الانتهازية بفعالية أكثر وحل مشكلات العمل الجماعى.[52] والتبادل هو جزء أساسى فى "الجمعيات العملاقة" والجمعيات الأخرى للمساعدة الذاتية والتى سهلت مشكلة الأمن للمواطنين فى الجمهوريات الشمالية الكوميونية فى إيطاليا فى القرون الوسطى، وأيضاً فى جمعيات المعونة المتبادلة التى ظهرت لكى تواجه عدم الأمان الاقتصادى فى القرن التاسع عشر. ويعمل معيار التبادل العام على التوفيق بين المصلحة الشخصية والتضامن:

> كل عمل فردى فى نظام التبادل يتميز *عادة* بالجمع بين ما يمكن أن نسميه إيثار الغير على المدى القصير والمصلحة الشخصية على المدى الطويل: أنا أساعدك الآن متوقعاً (ربما بشكل غامض، أو غير مؤكد أو غير محسوب) أنك سوف تساعدنى فى المستقبل. فالتبادل يتكون من مجموعة من الأفعال كل واحد منها يكون إيثاراً للغير فى الأمد القصير (استفادة الآخرين على حساب الشخص الموثر للغير) ولكنها مجتمعة تجعل *بصورة نمطية* كل مشارك فى وضع أفضل[53].

إن معيار التبادل العام الفعال من المرجح أن يكون مرتبطاً بشبكات كثيفة من التبادل الاجتماعى. وفى المجتمعات التى يكون الناس فيها واثقين من أن الثقة يمكن مبادلتها وليس استغلالها، فمن المرجح أن ينشأ التبادل نتيجة لذلك. وعلى العكس، فإن التبادل المتكرر على مدى فترة من الزمن يميل إلى تشجيع ظهور معيار للتبادل العام.[54] وبالإضافة إلى ذلك، فإن أنواعاً معينة من الشبكات الاجتماعية فى حد ذاتها تسهل حل مشكلات العمل الجماعى. وقد أكد مارك جرانوفيتر على أن الثقة تتولد وارتكاب المحظورات يثبط عندما تصبح الاتفاقات "جزءاً لا يتجزأ" من هيكل أكبر من العلاقات الشخصية والشبكات الاجتماعية.[55]

والتفاعل الشخصى يولد معلومات عن جدارة المشاركين الآخرين بالثقة للممثلين الآخرين وهى معلومات غير مكلفة ويعول عليها نسبياً. وكما تذكرنا النظرية الشعبية التى انبثقت من نظرية اللعبة، فإن العلاقات الاجتماعية الجارية يمكن أن تولد حوافز للجدارة بالثقة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العلاقات المستمرة "كثيراً ما يطغى عليها الرضا والقناعة الاجتماعية التى تحمل معها توقعات قوية بالثقة والامتناع عن الانتهازية.... ومشكلات المساجين.... كثيراً ما يمكن تجنبها بقوة العلاقات الشخصية."[56] إن منهج التثبيت يوحى بأن خليط النظام والفوضى، والتعاون والانتهازية، فى مجتمع ما سوف يعتمد على الشبكات الاجتماعية السابق وجودها.

وأى مجتمع ــ حديث أو تقليدى، سلطوى أو ديمقراطى، إقطاعى أو رأسمالى ــ يتميز بشبكات من الاتصال والتبادل بين الأشخاص، رسمية وغير رسمية على حد سواء. وفى الأساس تأخذ بعض هذه الشبكات صورة "أفقية" فتجمع بين أشخاص يملكون عوامل القوة والمكانة المتكافئة. أما البعض الآخر فيأخذ صورة "رأسية" ابتداءً، ويربط معاً بين أشخاص غير متكافئين فى علاقات غير متماثلة من التدرج الهرمى والتبعية. وفى العالم الواقعى، بالطبع، تكون جميع الشبكات تقريباً خليطاً بين الأفقية والرأسية: فحتى فرق لعبة البولينج لكل منها رئيس، فى حين أن حراس السجن يصادقون النزلاء أحياناً. وربما تكون الشبكات الفعلية التى تميز منظمة ما غير متسقة مع الايديولوجية التى تلهم هذه المنظمة.[57] والمجموعات المتماثلة اسمياً قد يكون لها أنواع مختلفة من الشبكات؛ فعلى سبيل المثال، فإن كل الجماعات الدينية تجمع بين التدرج الهرمى والمساواة، ولكن الشبكات داخل جماعات البروتستانت تعتبر تقليدياً أفقية أكثر من شبكات الكنيسة الكاثوليكية.[58] ومع ذلك، فإن الاختلاف الأساسى بين

الروابط الأفقية والرأسية، بين الشبكات التى "تشبه نسيج العنكبوت" والشبكات التى "تشبه العمود الطويل" واضح إلى حد معقول.

إن شبكات المشاركة المدنية، مثل جمعيات الأحياء السكنية، وجمعيات الغناء الجماعى (الكورال)، والجمعيات التعاونية، والنوادى الرياضية، والأحزاب الجماهيرية، وما شابه ذلك والتى تم بحثها فى الفصلين الرابع والخامس، تمثل التفاعل الأفقى الشديد. وشبكات المشاركة المدنية شكل أساسى من أشكال رأس المال الاجتماعى: وكلما كانت مثل هذه الشبكات أكثر كثافة فى المجتمع، زاد احتمال أن يكون مواطنوه أكثر قدرة على التعاون من أجل الفائدة المتبادلة. لماذا تملك شبكات المشاركة المدنية، بالتحديد، هذه الآثار الجانبية المفيدة والقوية التأثير؟

- إن شبكات المشاركة المدنية تزيد التكاليف المحتملة لأى شخص يتخلى فى أى معاملة فردية. والانتهازية تعرض للخطر الفوائد التى يتوقع مثل هذا الشخص الحصول عليها من كل المعاملات الأخرى التى يشارك فيها فى الوقت الحالى، وكذلك المزايا من المعاملات المستقبلية. إن شبكات المشاركة المدنية، بلغة نظرية اللعبة، تزيد من ترابط وتكرار المشاركات[59].
- إن شبكات المشاركة المدنية تعزز معايير تبادل قوية. والمواطنون من نفس البلد الذين يتفاعلون داخل العديد من الأطر الاجتماعية "يتوقع منهم أن يطوروا معايير قوية للسلوك المقبول وأن ينقلوا توقعاتهم المتبادلة إلى بعضهم البعض الآخر فى العديد من اللقاءات الداعمة". ويدعم هذه المعايير "شبكة العلاقات التى تعتمد على توطيد بناء سمعة جيدة فى الوفاء بالوعود وقبول معايير المجتمع المحلى فيما يتعلق بالسلوك."[60]
- إن شبكات المشاركة المدنية تسهل الاتصال وتحسن تدفق المعلومات عن جدارة الأفراد بالثقة. وشبكات المشاركة المدنية تسمح للسمعة الحسنة بأن تنتقل وتهذب[61]. وكما رأينا، فإن الثقة والتعاون يعتمدان على المعلومات الموثوق بها عن السلوك السابق والمصالح الحالية للشركاء المحتملين، فى حين أن عدم اليقين يعزز مشكلات العمل الجماعى. ولذلك، ومع تساوى العوامل الأخرى، كلما كان الاتصال

(المباشر وغير المباشر على حد سواء) أقوى بين المشاركين، أصبحت الثقة المتبادلة بينهم أقوى وأصبح التعاون بينهم أسهل[62].

- إن شبكات المشاركة المدنية تجسد النجاح السابق فى التعاون والذى يمكن أن يكون نموذجاً محدداً ثقافياً للتعاون فى المستقبل. "إن المصفاة الثقافية تقدم الاستمرارية بحيث أن الحل غير الرسمى لمشكلات التبادل فى الماضى ينتقل إلى الحاضر ويجعل تلك القيود غير الرسمية مصادر هامة للاستمرارية فى التغيرات الاجتماعية فى المدى الطويل."[63]

وكما لاحظنا فى الفصل الخامس، فإن التقاليد المدنية فى شمال إيطاليا تقدم لنا ذخراً تاريخياً لأشكال التعاون التى، بعد أن أثبتت قيمتها فى الماضى، أصبحت متاحة للمواطنين للتصدى للمشكلات الجديدة للعمل الجماعى، فجمعيات المعونة المتبادلة أقيمت على ما تبقى من قواعد الروابط المهنية التى اندثرت، كما اعتمدت الجمعيات التعاونية والأحزاب السياسية الجماهيرية على خبرة جمعيات المعونة المتبادلة. وترتكز الحركة البيئية الإيطالية المعاصرة على سوابق من الماضى. وعلى العكس، فإنه فى الأماكن التى لا توجد فيها أمثلة سابقة من التعاون المدنى الناجح، يكون من الأصعب التغلب على حواجز الشك والتهرب من المسئولية. وفى مواجهة المشكلات الجديدة التى تحتاج إلى حل جماعى، يبحث الرجال والنساء فى كل مكان فى ماضيهم لإيجاد الحلول. ويجد المواطنون فى المجتمعات المدنية أمثلة للعلاقات الأفقية الناجحة فى تاريخهم، بينما يجد المواطنون فى الأقاليم الأقل مدنية، على أحسن تقدير، أمثلة للخضوع للعلاقات الرأسية.

إن الشبكة الرأسية، بصرف النظر عن كثافتها وأهميتها للمشاركين، لا يمكن أن تدعم الثقة والتعاون الاجتماعيين، فالتدفق الرأسى للمعلومات يكون عادة أقل قابلية للاعتماد عليه من التدفقات الأفقية، ويرجع هذا جزئياً إلى أن التابع يقتصد فى إعطاء المعلومات تحوطاً من الاستغلال. والأهم من ذلك، أن العقوبات التى تدعم معايير التبادل ضد خطر الانتهازية تكون أقل احتمالاً أن تفرض إلى أعلى وأقل احتمالاً للإذعان لها، إذا فرضت[64]. فالأمر يحتاج إلى جرأة أو تهور من التابع، الذى يفتقد روابط التضامن مع نظرائه، لكى يحاول أن يعاقب من هو أعلى منه مكانة.

والعلاقات بين الراعى ــ التابع، على سبيل المثال، تتضمن تبادلاً بين الأشخاص والتزامات متبادلة، ولكن هذا التبادل رأسى والالتزامات غير متماثلة. ويسمى بيت ــ ريفرز التبعية "بالصداقة غير المتوازنة."[65] وفضلاً عن ذلك، فإن الروابط الرأسية للتبعية "يبدو أنها تقوض تنظيم الجماعة الأفقى وتضامن الأتباع والرعاة على حد سواء ــ ولكن الأتباع على وجه الخصوص."[66] فتابعان لنفس الراعى، إذ تنقصهما الروابط المباشرة، ليس لأى منهما وسيلة للضغط. ولا يملكون أى شئ يخشيان المخاطرة به ضد التخلى المتبادل ولا يخشون شيئاً من اللاانتماء المتبادل. وليس لديهما فرصة لتكوين معيار للتبادل العام ولا تاريخ للتعاون المتبادل للاعتماد عليه. وفى العلاقة الرأسية بين الراعى ــ التابع، والتى تتصف بالتبعية بدلاً من التبادلية، فإن الانتهازية تكون أكثر احتمالاً من ناحية الراعى (الاستغلال) والتابع (التهرب من المسئولية). وحقيقة أن الشبكات الرأسية أقل فائدة من الشبكات الأفقية فى حل مشاكل العمل الجماعى قد تكون أحد الأسباب التى جعلت الرأسمالية أكثر فعالية من النظام الإقطاعى فى القرن الثامن عشر، وأيضاً السبب فى أن الديمقراطية قد اثبتت أنها أكثر فعالية عن الأوتوقراطية فى القرن العشرين.

ولصلات القرابة دور خاص فى حل مشاكل العمل الجماعى. ومن بعض النواحى فإن صلات الدم تشبه الروابط الأفقية للمشاركة المدنية، ولكن الروابط الأسرية أكثر عمومية تقريباً. وليس مصادفة أن المصانع التى تمتلكها أسر والأقليات العرقية القوية المتماسكة (اليهود فى أوروبا، والصينيون خارج الوطن فى آسيا، وهكذا) كانت لها أهمية فى المراحل المبكرة للثورة التجارية. ولكن شبكات المشاركة المدنية أكثر ميلاً إلى احتواء قطاعات أكبر من المجتمع وبذلك تدعم التعاون على مستوى المجتمع. ومما يدعو للسخرية، كما أشار جرانوفيتر، أن الروابط "القوية" بين الأشخاص (مثل القرابة والصداقة الحميمة) أقل أهمية من "الروابط الضعيفة" (مثل المعارف والعضوية المشتركة فى الجمعيات الثانوية) فى استمرارية ترابط المجتمع والعمل الجماعى. "فمن المرجح أن الروابط الضعيفة تربط بين أعضاء الجماعات الصغيرة *المختلفة* أكثر من الروابط القوية، والتى تميل إلى أن تكون مركزة داخل جماعات معينة."[67] والشبكات الأفقية الكثيفة والمنفصلة تدعم التعاون *داخل* كل مجموعة، ولكن شبكات المشاركة المدنية التى تتجاوز الانقسامات الاجتماعية تغذى التعاون الأوسع نطاقاً. وهذا سبب آخر فى اعتبار شبكات المشاركة المدنية جزءاً مهماً من مخزون رأس المال الاجتماعى فى المجتمع.

وإذا كانت الشبكات الأفقية للمشاركة المدنية تساعد المشاركين فى حل مشكلات العمل الجماعى، فإنه كلما كانت المنظمة أفقية الهيكل كانت أكثر رعاية للنجاح المؤسسى فى المجتمع الأوسع. والعضوية فى الجماعات المنظمة أفقياً (مثل النوادى الرياضية، والجمعيات التعاونية، وجمعيات المعونة المتبادلة، والجمعيات الثقافية، والاتحادات الطوعية) يجب أن تكون مرتبطة إيجابياً بنظام حكم جيد. ولما كان الواقع التنظيمى للأحزاب السياسية يختلف من حزب إلى حزب ومن إقليم إلى إقليم (رأسى فى بعض الأماكن وأفقى فى أماكن أخرى)، فينبغى أن نتوقع أن العضوية فى الأحزاب فى حد ذاتها تكون غير مرتبطة بنظام حكم جيد. ومعدلات العضوية فى المنظمات ذات التدرج الهرمى (مثل المافيا أو مؤسسة الكنيسة الكاثوليكية) ينبغى أن تكون مرتبطة سلبياً بنظام جيد للحكم؛ ففى إيطاليا، على الأقل، نجد أن الأشخاص الأكثر تديناً وترددًا على الكنيسة هم الأقل ميلاً للفكر المدنى.[68] وكل هذه التوقعات متوافقة مع الأدلة التى قدمناها فى هذه الدراسة، كما رأينا فى الفصلين الرابع والخامس.[69] فالحكم الجيد فى إيطاليا هو ناتج ثانوى لجماعات الغناء ونوادى كرة القدم، وليس للصلاة.

إن هذا التفسير للتأثيرات المفيدة للشبكات المدنية هو من بعض النواحى مخالف للنظريات الأخرى للتنمية الاقتصادية والسياسية. ففى كتاب مانكور أولسن، "صعود وأفول الأمم" *The Rise and Decline of Nations* ، مستنداً على تفسيره الأساسى لمنطق العمل الجماعى، يجادل أولسن بأن جماعات المصالح الصغيرة ليس لديها أى حافز للعمل من أجل الصالح العام للمجتمع ولديها كل الدوافع للانشغال فى تعبئة مكلفة وغير كفء سعياً وراء منفعة ــ من أجل خفض الضرائب، والتواطؤ لتقييد المنافسة، وغير ذلك.[70] والأسوأ من ذلك، فى غياب الغزو أو التغيير الثورى، أن أكثر جماعات المصالح الخاصة كثافة فى أى مجتمع تزداد كثافة مما يخنق الابتكار ويخمد النمو الاقتصادى. فالجماعات الأقوى والأكثر عدداً تعنى نمواً أقل. مجتمع قوى، اقتصاد ضعيف.

وكما يأسف أولسن على التأثيرات الاقتصادية لتكوين الجمعيات، فإن بعض الدارسين للتنمية السياسية يجادلون بأن مجتمع الوفرة، القوى، والجيد التنظيم يعوق فعالية الحكومة. وعلى سبيل المثال، فقد جادل يوئيل ميجدال مؤخراً بأن:

الهيكل الاجتماعى، وخاصة وجود العديد من المنظمات الاجتماعية الأخرى التى تمارس رقابة اجتماعية فعالة، له تأثير حاسم [سلبى] على احتمال قيام الدولة بتوسيع قدراتها إلى حد بعيد.... والصراعات الرئيسية فى العديد من المجتمعات، خاصة فى المجتمعات ذات الدول الحديثة إلى حد ما.... قد انتهت سواءً كانت الدولة قادرة على أن تحل محل المنظمات الأخرى فى المجتمع التى تضع قواعد ضد رغبات وأهداف قادة الدولة.

وباختصار، فإن كثرة الجماعات وزيادة قوتها تعنى ضعف الحكومة. مجتمع قوى، دولة ضعيفة.

إن أدلة ونظرية دراستنا هذه تتناقض مع هذه الأطروحات. وتاريخياً، كما جادلنا فى الفصل الخامس، فإن معايير وشبكات المشاركة المدنية قد عززت النمو الاقتصادى، ولم تثبطه. وهذا التأثير مستمر حتى يومنا هذا. وعلى مدى العقدين منذ نشأة الحكومات الإقليمية، نمت الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية بصورة أسرع من الأقاليم التى توجد بها جمعيات أقل وتدرج هرمى أكثر، *مع اتخاذ مستوى التنمية بها فى عام ١٩٧٠ كأساس للمقارنة*. ومن الإقليمين المتقدمين اقتصادياً بنفس القدر فى عام ١٩٧٠، كان الإقليم الذى لديه شبكة أكثف من المشاركة المدنية ينمو بسرعة أكبر فى السنوات التالية.[72] وبالمثل، كما رأينا فى الفصل الرابع، فإن الجمعيات المدنية مرتبطة بقوة مع المؤسسات العامة الفعالة. والنظرية التى عرضناها فى هذا الفصل تساعد على فهم السبب فى أن رأس المال الاجتماعى، كما جسدته الشبكات الأفقية للمشاركة المدنية، يدعم أداء الحكومة والاقتصاد، وليس العكس: مجتمع قوى، اقتصاد قوى؛ مجتمع قوى، دولة قوية.

التاريخ والأداء المؤسسى :
حالتان للتوازن الاجتماعى

لكى نلخص ما تم مناقشته حتى الآن، فإن مشكلات العمل الجماعى، فى كل المجتمعات، تعوق محاولات التعاون من أجل الفائدة المتبادلة، سواء فى السياسة أو فى الاقتصاد. والإلزام عن طريق طرف ثالث يعد حلاً غير كاف لهذه المشكلة. والتعاون الطوعى (مثل جمعيات القروض الدوارة) يعتمد على رأس المال الاجتماعى. وتشجع معايير التبادل العام

وشبكات المشاركة المدنية على الثقة الاجتماعية والتعاون لأنها تقلل الدوافع التى تـؤدى إلى التخلى، وتقلل من اللايقين، وتقدم نماذج للتعاون فى المستقبل. والثقة فى حد ذاتها هى خاصية تنشأ من النظام الاجتماعى، بقدر ما هى صفة شخصية أيضاً. فالأفراد قـادرون على أن يثقوا فى بعضهم البعض الآخر (وهم ليسوا سهلى الانخـداع) بسبب المعـايير الاجتماعية والشبكات التى أصبحت أعمالهم جزءاً لا يتجزأ منها.[73]

ويميل مخزون رأس المال الاجتماعى، مثل الثقة، والمعايير، والشـبكات، إلـى أن يكون داعماً لنفسه وتراكمياً. ويترتب على دوائر الفضيلـة توازنـات اجتماعيـة تتمـيز بمستويات عالية من التعاون، والثقة، والتبادل، والمشاركة المدنية، والرفاهية الجماعيـة. وهذه الخصـائص هى التى تميز المجتمع المدنى. وفـى المقـابل، فـإن غيـاب هـذه الخصائص فى المجتمع غير المدنى داعم لنفسه أيضاً؛ فالتخلى، وعدم الثقة، والهروب من المسئولية، والاستغلال، والانعزال، والفوضى والركود تقوى بعضها فى جو ضار وخانق من دوائر الرذيلة. ويشير هذا الجدال إلى أنه ربما يوجد على الأقل *حالتان* من التـوازن المتسع تنتهى إليهما كل المجتمعات التى تواجه مشـاكل العمـل الجمـاعى (أى جميـع المجتمعات) والتى بمجرد أن تصل إليها، تصبح داعمة لنفسها.

إن استراتيجية "لا تتعاون أبداً" هى حالة من التوازن المستقر، لأسباب تـم شـرحها شرحاً وافياً فى الوصف القياسى لمشكلة السجين.[74] فمـا أن يجـد أى شـخص نفسـه محاصراً فى هذا الموقف، مهما كان مستغلاً ومتخلفاً، فمن غير المنطقى أن يبحث عـن بديل آخر أكثر تعاوناً، ربما باستثناء داخل نطاق أسرته المباشرة. و "الإنتمـاء الأسـرى اللاأخلاقى" الذى لاحظه بانفيلد فى منطقة الجنوب Mezzogiorno هو، فى واقـع الأمـر، شئ منطقى، بل هو الاستراتيجية المنطقية الوحيدة للبقاء فى هذا السـياق الاجتمـاعى.[75] وربما يدرك عناصر هذا التوازن الاجتماعى جيداً أنهم أسوأ حالاً مما لو كانوا فى حالـة توازن أكثر تعاوناً، ولكن الوصول لهذه الحالة من التوازن الأسعد تفوق قدرة أى شخص.

وفى هذا الوضع يجب أن نتوقع أن الحل الهرمى الذى طرحه هوبز لمشكلات العمل الجماعى ــ من القهر، والاستغلال، والتبعية ــ يمكن أن يسود. ومن الواضـح أن هـذا الوضع القهرى العام أقل شأناً من النتيجة التعاونية، إذ أنه يقود المجتمـع إلـى تخلـف متواصل. ومع ذلك، فهو وضع أفضل من "الوضع الطبيعى" الفوضوى المحض، كما كان واضحاً أيضاً للإيطاليين من أهالى الجنوب منذ العصور الوسطى وحتى العصر الحديـث.

إن هذه النتيجة التى توصل إليها هوبز لها على الأقل ميزة أنه يمكن للأفراد الذين لا يستطيعون أن يثقوا فى جيرانهم أن يصلوا إليها. والحد الأدنى من الأمن مهما كان استغلالياً وغير فعال، ليس هدفاً مقيتاً بالنسبة للضعفاء.

إن صعوبة حل مشكلات العمل الجماعى فى حالة التوازن التى ذكرها هوبز تعنى أن المجتمع يكون أسوأ حالا منه فى النتيجة التعاونية. ولعل هذا القصور يكون أكبر فى السياق الصناعى أو ما بعد الصناعى المعقد، حيث يكون التعاون الموضوعى ضروريا، منه فى المجتمع الزراعى البسيط. وكما ذكر دوجلاس نورث، المنظر الذكى للتاريخ الاقتصادى، "إن عوائد الانتهازية، والغش، والتهرب من المسئولية تزيد فى المجتمعات المعقدة."[76] ولذلك، فأهمية رأس المال الاجتماعى (لتثبيط الانتهازية، والغش، والتهرب من المسئولية) تزداد مع تواصل التنمية الاقتصادية. وقد يساعد ذلك على توضيح أسباب اتساع الفجوة بين الشمال المدنى والجنوب غير المدنى طوال القرن التاسع عشر.

إن الحكومة السلطوية، ونظام الراعى ــ التابع، و "البلطجية" الذين يفرضون قوانين خارج الإطار القانونى، وما شابه ذلك يمثلون ثانى أفضل الحلول "للتقصير": فعن طريقهم، يمكن للأفراد أن يجدوا ملاذا من حرب الكل ضد الكل، دون السعى وراء تحقيق حلم التعاون المستحيل. فالقوة والأسرة تشكلان بديلا بدائيا للمجتمع المدنى. وقد كان هذا التوازن هو المصير المأسوى لجنوب إيطاليا لمدة ألف عام.

ولكن مع توافر مخزون كاف من رأس المال الاجتماعى يمكن أيضا الوصول إلى حالة توازن أسعد حالا. فمع افتراض أن مشكلات السجين متكررة أو مترابطة مع بعضها (وهى كذلك فى المجتمع المدنى)، فإن "التبادل الشجاع" يعد أيضا استراتيجية توازن مستقر، كما بين ذلك مؤخرا روبرت سجدن صاحب نظرية اللعبة: "تعاون مع الناس الذين يتعاونون معك (أو الذين يتعاونون مع أشخاص مثلك)، ولا تكن أول من يتخلى." وقد أظهر سجدن، بالتحديد، أنه فيما أطلق عليه "لعبة المعونة المتبادلة" (ترسيم للمساومة الضمنية والتى تقوم عليها جمعيات المعونة المتبادلة، والجمعيات التعاونية، وجمعيات القروض الدوارة، ولعبة هيوم للمزارعين الاثنين، وهكذا) يمكن أن يظل التعاون متواصلا إلى ما لا نهاية. ومن المؤكد، حتى فى لعبة المعونة المتبادلة المتكررة لأجل غير مسمى، فإن "التخلى دائما" هو *أيضا* حالة توازن مستقر، ولكن إذا تمكن المجتمع بطريقة ما من الاتجاه نحو الحل التعاونى، فإنه سيكون داعما لنفسه[77]. وفى المجتمع الذى يتميز بشبكات

كثيفة من المشاركة المدنية، وحيث يلتزم معظم الناس بالمعايير المدنية، يكون من الأسهل اكتشاف ومعاقبة "التفاحة المعطوبة" التى تظهر من حين لآخر، بحيث تصبح عملية التخلى أكثر مخاطرة وأقل إغراء.

ويوصلنا تحليل سجدن إلى النتيجة أن كلا من "التخلى دائما" و "المساعدة المتبادلة" هى تقاليد طارئة ــ أى قواعد تطورت فى مجتمعات معينة، وبتطورها على هذا الشكل، أصبحت ثابتة، ولكنها كان يمكن أن تتطور بطريقة أخرى. وبمعنى أخر، يمكن للتبادل/ الثقة والتبعية/ الاستغلال أن تجعل المجتمع متماسكا، ولكن مع مستويات مختلفة تماما من الكفاءة والأداء المؤسسى. وما أن توجد العناصر العقلانية، فى أى من هذين الوضعين، يتكون لديها دافع للعمل باتساق وفقا لقواعده. والتاريخ هو الذى يحدد أى من هاتين النتيجتين الثابتتين تميز أى مجتمع ما.

ومن ثم فإنه يمكن أن يكون لنقاط التحول التاريخية عواقب طويلة المدى إلى أبعد حد. وكما أكد "أصحاب النظرية المؤسسية الجدد" فإن المؤسسات ــ وقد نضيف الأوضاع الاجتماعية التى تؤثر فى أدائها ــ تتطور عبر التاريخ، ولكنها لا تصل بشكل يعول عليه إلى حالة توازن فريدة وكفء.[78] فالتاريخ لا يتسم دائما بالكفاءة من حيث اجتثاث الممارسات الاجتماعية التى تعرقل التقدم وتشجع اللاعقلانية الجماعية. كما أن هذه الحالة من الخمول لا يمكن أن تعزى بشكل ما إلى اللاعقلانية الفردية. وعلى العكس، فالأفراد الذين يستجيبون عقلانيا للسياق الاجتماعى الذى خلفه لهم التاريخ يعززون الأمراض الاجتماعية.

إن واضعى نظريات التاريخ الاقتصادى المحدثين قد وصفوا هذه السمة للنظم الاجتماعية "بالاعتماد على المسار": فالمكان الذى يمكن أن تصل إليه يتوقف على المكان الذى أتيت منه، وبعض المقاصد لا يمكن أن تصل إليها ببساطة من موقعك.[79] ويمكن أن يؤدى الاعتماد على المسار إلى اختلافات دائمة فى الأداء بين مجتمعين، حتى عندما تكون المؤسسات الرسمية، والموارد، والأسعار النسبية، والتفضيلات الفردية فى المجتمعين متشابهة. ولهذه النقطة مضامين عميقة بالنسبة للتنمية الاقتصادية (والسياسية): "إذا كانت العملية التى وصلنا بها للمؤسسات فى الوقت الحالى مناسبة وتقيد الخيارات المستقبلية، فحينئذ لا يكون التاريخ فقط مهما ولكن الأداء الضعيف المتواصل وأنماط التنمية المختلفة فى المدى البعيد ينبعان عن مصدر مشترك"[80].

وقد وضح دوجلاس نورث هذه النقطة عن طريق تتبعه لتجارب ما بعد الاستعمار فى أمريكا الشمالية والجنوبية إلى التراث الاستعمارى لكل منها.[81] وبعد الاستقلال، اشتركت كل من الولايات المتحدة وجمهوريات أمريكا اللاتينية فى الصيغ الدستورية، والموارد الوفيرة، والفرص الدولية المتشابهة؛ ولكن أمريكيى الشمال استفادوا من التركة البرلمانية اللامركزية التى خلفها الإنجليز، فى حين أن الأمريكيين فى أمريكا اللاتينية قد ابتلوا بالحكم الاستبدادى المركزى، والانتماء الأسرى، ونظام التبعية التى ورثوها من أسبانيا فى العصور الوسطى المتأخرة. وبلغتنا، نقول أن الأمريكيين الشماليين ورثوا التقاليد المدنية، بينما ورث الأمريكيون فى أمريكا اللاتينية تقاليد التبعية الرأسية والاستغلال. وليس معنى ذلك أن أفضليات أو ميول الأمريكيين الأفراد فى الشمال والجنوب كانت مختلفة، بل إن السياقات الاجتماعية المستمدة من التاريخ عرَّضتهم لمجموعة مختلفة من الفرص والحوافز. والمقارنة فى هذا الاختلاف بين الشمال والجنوب فى الأمريكتين وبين الحالة الإيطالية التى نبحثها لافتة للنظر.[82]

إن استخدام نورث لمصطلح "مؤسسة" بمعنى واسع ليعنى "قواعد اللعبة فى المجتمع"، يشير إلى أن الأنماط المؤسسية داعمة لنفسها، حتى عندما تكون غير كفء من المنظور الاجتماعى.[83] فأولاً، من الأسهل دائماً لعامل فردى أن يتكيف مع القواعد القائمة للعبة عن البحث عن وسيلة لتغييرها. وهذه القواعد، فى الواقع، تميل لتشجيع ظهور المنظمات والجماعات ذات المصلحة فى عدم كفاءتها. وثانياً، فبمجرد أن تتخذ التنمية إتجاهاً معيناً، فإن المعرفة التنظيمية والعادات الثقافية والنماذج العقلية فى العالم الاجتماعى سوف تدعم هذا المسار. وهكذا يصبح التعاون أو التهرب من المسئولية والاستغلال راسخاً. والمعايير والثقافة غير الرسمية تتغير ببطء أكثر من القواعد الرسمية، وتتجه إلى إعادة تشكيل هذه القواعد الرسمية، بحيث أن فرض مجموعة عامة من القواعد الرسمية من الخارج سيؤدى إلى نتائج مختلفة على نطاق واسع. وكل هذه الافتراضات متسقة مع الاستمرارية العميقة التى تم تتبعها فى الفصل الخامس.

لقد بدأ كل فصل فى هذا الكتاب بسؤال وانتهى بسؤال آخر، فقد بدأ الفصل الثانى بسؤال "كيف أثرت المؤسسات الإقليمية الجديدة على ممارسة السياسة؟" وانتهى بسؤال "ما مدى النجاح الذى حققته كل مؤسسة فى الحكم؟" وقد أجاب الفصل الثالث على هذا السؤال، وقادنا إلى أن نتساءل بطبيعة الحال "لماذا كانت بعض هذه المؤسسات أنجح من

غيرها؟" وقد أرجع الفصل الرابع الاختلافات فى الأداء إلى الاختلافات فى المشاركة المدنية، والتى أثارت بدورها هذا السؤال"، من أين أتت هذه الاختلافات فى مستوى مدنية الأقاليم؟" والفصل الخامس عزى هذه الاختلافات إلى التقاليد المميزة التى دامت لمدة حوالى ألف عام، مما طرح اللغز التالى، "كيف برهنت مثل هذه الاختلافات على استقرارها إلى هذا الحد؟" وقد شرح الفصل السادس دوائر الفضيلة والرذيلة التى أدت إلى التوازنات الاجتماعية المتباينة، المعتمدة على المسار.

إن هذا التفسير، مهما كان مقنعا، لا يزال يطرح بوضوح سؤالا آخر: "لماذا شرع الشمال والجنوب فى مثل هذه المسارات المتفرقة فى القرن الحادى عشر؟" إن النظام النورماندى المتدرج هرميا فى الجنوب ربما يمكن تعليله بسهولة على أنه نتيجة الفتوحات التى قامت بها قوة فعالة غير عادية من المرتزقة الأجانب. أما أصول الجمهوريات الكوميونية فهى أكثر إشكالا ويحتمل أن تكون أكثر أهمية. كيف بدأ سكان شمال وسط إيطاليا يبحثون عن حلول مشتركة لمشاكلهم الشبيهة بما وصفه هوبز؟ إن الإجابة على هذا السؤال تستلزم مزيدا من البحث، ليس على الأقل لأن المؤرخين ذكروا أن الإجابة تبدو تائهة وسط غيوم العصور المظلمة.[84] ولكن تفسيرنا يسلط الأضواء على الأهمية الفريدة لمحاولة اختراق هذه الغيوم.

لقد جادل علماء الاجتماع منذ مدة حول ماهية الأسباب ــ الثقافة أو الهيكل. وفى سياق مناقشتنا فإن هذا الجدال يتعلق بالرابطة السببية المعقدة بين المعايير والاتجاهات الثقافية والهيكل الاجتماعى وأنماط السلوك التى تشكل المجتمع المدنى. ومع ذلك وبعيدا عن اللبس فى معنى "الثقافة" و"الهيكل" ، يبدو أن هذا الجدال جاء فى غير موضعه إلى حد ما. ويعترف معظم المعلقين المحايدين بأن الاتجاهات والممارسات تكون حالة توازن داعمة بشكل متبادل.[85] فالثقة الاجتماعية، ومعايير التبادل، وشبكات المشاركة المدنية، والتعاون الناجح داعمة لبعضها البعض الآخر. وتحتاج المؤسسات المتعاونة الفعالة إلى المهارات والثقة بين الأفراد، ولكن هذه المهارات وتلك الثقة تترسخ وتعزز أيضا عن طريق التعاون المنظم. وتساهم معايير وشبكات المشاركة المدنية فى الرخاء الاقتصادى ويعززها هذا الرخاء بدوره.

والأسئلة السببية الخطية يجب ألا تستبعد تحليل حالة التوازن. وفى هذا السياق، فإن الجدل حول الثقافة مقابل الهيكل، الذى يشبه الجدل حول "الدجاجة أولا أم البيضة"، هو

جدل لا طائل من ورائه فى النهاية. والأهم من ذلك أن نفهم كيف يسهل التاريخ بعض المسارات ويغلق الأخرى تماما. ويلخص دوجلاس نورث التحديات القادمة بقوله:

> إن الاعتماد على المسار يعنى أن التاريخ كان مهما. فنحن لا نستطيع أن نفهم خيارات اليوم (ونحددها عند نمذجه الأداء الاقتصادى) دون أن نتتبع التطور المتزايد للمؤسسات. ولكننا على وشك أن نبدأ المهمة الجادة لاستكشاف مضامين الاعتماد على المسار.. فالقيود غير الرسمية مهمة. ونحن بحاجة لمعرفة المزيد عن معايير السلوك المستمدة من الثقافة وكيف تتفاعل مع القواعد الرسمية لكى نحصل على إجابات أفضل لتلك القضايا. وقد بدأنا للتو الدراسة الجادة للمؤسسات[86].

دروس من التجربة الإقليمية الإيطالية

لقد انتهى القرن العشرين، كما بدأ، بتطلعات عالية لنشر مزايا الحكم الذاتى الديمقراطى إلى أعداد أكبر من الرجال والنساء.[87] ما العوامل التى تؤثر فى إمكانية تحقيق هذه الآمال؟ استكشفت دراستنا هذه كلا من قوة الإصلاح المؤسسى كاستراتيجية للتغير السياسى والقيود على الأداء المؤسسى التى يفرضها السياق الإجتماعى. فبعد عشرين عاما من تأسيس الحكومات الإقليمية فى إيطاليا، ماذا تعلمنا من هذه التجربة فى بناء المؤسسات الجديدة للديمقراطية؟

لمدة عشرة قرون على الأقل، اتبع الشمال والجنوب مناهج مختلفة لمواجهة مشكلات العمل الجماعى التى تصيب كل المجتمعات. وفى الشمال، كانت معايير التبادل وشبكات المشاركة المدنية قد تجسدت فى الجمعيات العملاقة والروابط المهنية، وجمعيات المعونة المتبادلة، والجمعيات التعاونية، والنقابات، وحتى فى نوادى كرة القدم والجمعيات الأدبية. وقد دعمت هذه الروابط المدنية الأفقية مستويات الأداء المؤسسى والاقتصادى بوجه عام أكثر مما حدث فى الجنوب، حيث كانت العلاقات الاجتماعية والسياسية ذات بنية رأسية. وعلى الرغم من أننا تعودنا على التفكير فى الدولة والسوق كآليات بديلة لحل المشكلات الاجتماعية، فإن هذا التاريخ يشير إلى أن كلا من الدول والأسواق تعمل بكفاءة أكثر فى البيئات المدنية.

وكما رأينا فى الفصل الخامس، فقد أظهر هذا التوازن المدنى استقرارا ملحوظا، رغم أن تأثيراته قد أوقفتها عوامل خارجية من وقت لآخر مثل الطاعون، والحروب، وتقلبات التجارة العالمية. وحالة التوازن المغاير فى الجنوب طبقا لرأى هوبز كانت أكثر استقرارا، رغم أنها كانت أقل جدوى؛ فعدم الثقة المتبادلة والتخلى، والتبعية الرأسية والاستغلال، والانعزال والفوضى والإجرام والتخلف قد دعمت بعضها البعض الآخر فى دوائر الرذيلة اللانهائية والتى تتبعناها فى هذا الفصل وفى الفصل السابق. فالناس فى بولونيا وبارى، وفى فلورنسا وباليرمو، قد اتبعوا منطقا مغايرا للحياة الكوميونية لمدة ألف عام أو أكثر.

ولهذا فإنه عند تطبيق الإصلاح الإقليمى فى عام ١٩٧٠، غرست المؤسسات الجديدة فى سياقات اجتماعية مختلفة للغاية. وكما رأينا فى الفصل الرابع، كانت الأقاليم التى تكفل الحقوق المدنية تتميز بشبكة كثيفة من الجمعيات المحلية، وبالمشاركة النشطة فى شئون المجتمع، وبأنماط المساواة فى السياسة، وبالثقة والالتزام بالقانون. أما فى الأقاليم الأقل مدنية، كانت المشاركة السياسية والاجتماعية منظمة رأسيا، وليس أفقيا. وكان الشك المتبادل والفساد يعتبران شيئا عاديا. وكانت المشاركة فى الجمعيات المدنية منخفضة، ومخالفة القانون شيئا متوقعا. وكان الناس فى هذه المجتمعات يشعرون أنهم عاجزين ومستغلين. وكانوا محقين فى الشعور.

لقد أثرت هذه السياقات الاجتماعية المتباينة بشكل واضح على كيفية قيام المؤسسات الجديدة بأداء عملها. وكما رأينا فى الفصل الثالث، فإن المقاييس الموضوعية للفعالية والمقاييس الشخصية لرضا المواطن تتفق فى ترتيب بعض الحكومات الإقليمية على أنها أنجح باستمرار من غيرها. وفى النهاية ودون استثناء، كلما كان السياق الاجتماعى أكثر مدنية، كانت الحكومة أفضل. وفى أواخر القرن العشرين، كما فى أوائل القرن الثانى عشر كانت المؤسسات الجماعية تؤدى عملها بشكل أفضل فى المجتمع المدنى. وبحلول الثمانينيات من القرن العشرين، كان الشمال قد حصل أيضا على مزايا كبيرة فى رأس المال المادى والبشرى، ولكن هذه المزايا يؤكدها ويعللها جزئيا ما للشمال من تراث قديم فى رأس المال الاجتماعى.

وهذا درس واحد جمعناه من البحث الذى قمنا به: *إن السياق الاجتماعى والتاريخ يؤثران بعمق على فعالية المؤسسات*؛ فحيثما تكون التربة الإقليمية خصبة، تستمد الأقاليم

الدعم من التقاليد الإقليمية، ولكن عندما تكون التربة ضعيفة، تتقزم المؤسسات الجديدة. فالمؤسسات الفعالة والمستجيبة تعتمد، فى لغة النزعة الإنسانية المدنية، على الفضائل والممارسات الجمهورية. لقد كان توكفيل على حق حين ذكر أن الحكومة الديمقراطية تقوى، ولا تضعف، عندما تواجه مجتمعاً مدنياً قوياً.

وفى جانب الطلب، يتوقع المواطنون فى المجتمعات المدنية حكومة أفضل و(جزئياً عن طريق جهودهم الخاصة)، يحصلون عليها. وهم يطالبون بخدمات عامة أكثر فعالية، وهم مستعدون للعمل سوياً من أجل تحقيق أهدافهم المشتركة. أما نظراؤهم فى الأقاليم الأقل كفالة للحقوق المدنية، فهم يقومون عادة بدور الخاضع المغرَّب عن مجتمعه والساخر منه.

أما فى جانب العرض، فإن البنية الأساسية الاجتماعية للمجتمعات المدنية والقيم الديمقراطية لكل من المسئولين والمواطنين تسهل أداء الحكومة التمثيلية. وبالنسبة للمجتمع المدنى فالشىء الأكثر أهمية هو القدرة الاجتماعية على التعاون من أجل المصالح المشتركة. فالتبادل العام (وليس "سأفعل لك ذلك، لأنك أقوى منى"، ولا حتى "سأفعل لك هذا الآن، إذا كنت ستفعل ذلك لى الآن"، ولكن "سأؤدى لك ذلك الآن، وأنا على يقين أنك ستؤدى لى شيئا فى وقت ما") يولد رأس مال اجتماعى كبير ويدعم التعاون.

إن التناغم فى جمعية الغناء الجماعى (الكورال) يوضح كيف أن التعاون الطوعى يمكن أن يخلق قيمة لا يستطيع أى فرد، مهما كان غنياً، ومهما كان واسع الحيلة، أن يوجدها بمفرده. وفى المجتمع المدنى تنتشر الجمعيات، وتتداخل العضوية، وتنتشر المشاركة إلى مجالات متعددة من الحياة فى المجتمع. والعقد الاجتماعى الذى يساند مثل هذا التعاون فى المجتمع المدنى ليس عقداً قانونيا بل هو عقد أخلاقى. وعقوبة مخالفة العقد ليست جزائية، وإنما هى الإبعاد من شبكة التضامن والتعاون. وتلعب المعايير والتوقعات دوراً مهماً. وكما عبرّ عنها تومسون، وإيليس، وفلدافسكى، "فإن أساليب الحياة تكون قابلة للاستمرار عن طريق تصنيف أنواع معينة من السلوك على أنها جديرة بالثناء وأخرى على أنها غير مرغوب فيها، أو حتى لا يمكن تصورها."[88] إن فكرة دور الفرد والتزاماته كمواطن، بالإضافة إلى الالتزام بالمساواة السياسية، هى "الدعامة" الثقافية للمجتمع المدنى.

وفى الأماكن التى تغيب فيها معايير وشبكات المشاركة المدنية، فإن ملامح العمل الجماعى تبدو مقفرة. إن مصير المنطقة الجنوبية Mezzogiorno درس موضوعى للعالم الثالث فى الوقت الحاضر وللأراضى الشيوعية السابقة فى أوراسيا مستقبلا، والتى تتجه وهى غير واثقة نحو الحكم الذاتى. إن التوازن الاجتماعى القائم على "التخلى دائما" ربما تمثل مستقبل معظم العالم حيثما يكون رأس المال الاجتماعى محدودا أو غير موجود. ومن أجل الاستقرار السياسى، وفعالية الحكومة، وحتى من أجل التقدم الاقتصادى يمكن أن يكون رأس المال الاجتماعى أكثر أهمية حتى من رأس المال المادى أو البشرى. والكثير من المجتمعات الشيوعية السابقة كان لديها تقاليد مدنية ضعيفة قبل قدوم الشيوعية، وقد أضر الحكم الشمولى حتى بالمخزون المحدود من رأس المال الاجتماعى. وبدون معايير التبادل وشبكات المشاركة المدنية، كانت النتيجة التى وصفها هوبز والتى وصلت إليها منطقة الجنوب Mezzogiorno ــ ألا وهى الانتماء الأسرى اللاأخلاقى، والتبعية، ومخالفة القوانين، والحكومة غير الفعالة، والركود الاقتصادى ــ تبدو أكثر احتمالا من نجاح التحول إلى الديمقراطية والتنمية الاقتصادية. فربما تمثل باليرمو مستقبل موسكو.

إن المجتمع المدنى له جذور تاريخية راسخة. وهذه ملاحظة مثبطة لهؤلاء الذين ينظرون إلى الإصلاح المؤسسى باعتباره استراتيجية للتغيير السياسى؛ فرئيس بازيليكاتا لا يستطيع أن ينقل حكومته إلى إميليا، ورئيس وزراء أذربيجان لا يستطيع أن ينقل بلده إلى منطقة البلطيق. "إن نظرية التغيير التى تعطى الأولوية للأخلاق والمعتقدات يمكن أن تكون نتائجها مؤسفة... إذ قد تؤدى إلى تقليل الجهود الموجهة للتغيير لأنه من المعتقد أن الناس يقعون فى شباك المعتقدات السائدة دون أمل."[89] فقد أسر لنا أكثر من واحد من المسئولين الإقليميين فى إيطاليا بأن التصريح علنا بالنتائج التى توصلنا إليها قد يقوض دون قصد حركة الإصلاح الإقليمى. كما أن أحد الرؤساء الإقليميين الأكفاء الذى يدعو للإصلاح فى أحد الأقاليم التى لا تكفل الحقوق المدنية قد صاح محتجا عندما سمع بالنتائج التى توصلنا إليها: "هذه نصيحة تدعو لليأس! فأنت تقول لى إنه ليس هناك شىء يمكن أن أفعله ليحسن دلائل النجاح فى المستقبل وإن مصير الإصلاح كان محتوما منذ قرون مضت"[90].

ولكن النتائج الكاملة للإصلاح الإقليمى بعيدة كل البعد عن الدعوة إلى الاستكانة. وعلى العكس، فإن الدرس الثانى من التجربة الإقليمية (كما أوضح الفصل الثانى) هو أن *تغيير المؤسسات الرسمية يمكن أن يغير الممارسة السياسية*. فالإصلاح كانت له عواقب يمكن قياسها ومعظمها مفيد للحياة السياسية فى الأقاليم. وكما يمكن أن يتوقع أصحاب النظرية المؤسسية، فإن التغييرات المؤسسية كانت تنعكس (تدريجياً) فى الهويات المتغيرة، والقيم المتغيرة، والسلطة المتغيرة، والاستراتيجيات المتغيرة. وقد ظهرت هذه الاتجاهات فى الجنوب بشكل لا يقل عن الشمال. وفى كل من الجنوب والشمال، دعمت المؤسسة الجديدة ثقافة سياسية للنخبة أكثر اعتدالاً، وأكثر براجماتية، وأكثر تسامحاً. وفى كل من الجنوب والشمال، غير الإصلاح الأنماط القديمة للسلطة وأنشأ نوعاً من الحكم الذاتى الإقليمى أكثر أصالة مما عرفته إيطاليا الموحدة من قبل. وفى كل من الجنوب والشمال، أوجد الإصلاح نفسه ضغوطاً، خارج وداخل الحكومة، لإقامة مزيد من اللامركزية. وفى كل من الجنوب والشمال، يعتبر قادة المجتمع المحلى والناخبين الحكومة الإقليمية بوجه عام تحسيناً للمؤسسات التى حلت محلها ـ وهى بالتأكيد أسهل فى الوصول إليها وربما أكثر فعالية. لقد سمح الإصلاح الإقليمى بالمعرفة الاجتماعية، "المعرفة عن طريق العمل."[91] فالتغيير الرسمى أدى إلى تغيير غير رسمى وأصبح داعماً لذاته.

إن المؤسسة الجديدة لم ترتفع بعد إلى مستوى توقعات أنصارها المتفائلين. وما زالت الروح الحزبية والانغلاق وعدم الكفاءة وعدم الفعالية، بلاءً فى كثير من الأقاليم. وهذا يحدث على وجه الخصوص فى الجنوب، الذى كان موقفه أسوأ من الشمال مما لم يمكنه من الاستفادة من السلطات الجديدة. وقد أحرز كل من الشمال والجنوب تقدماً فى العشرين سنة الأخيرة، ولكن مقارنة بالشمال، فإن الأقاليم الجنوبية ليست فى وضع أفضل اليوم مما كانت عليه فى عام ١٩٧٠. ولكن مقارنة بما كان سيكون عليه حال الجنوب اليوم دون الإصلاح الإقليمى، فإنه يعتبر فى وضع أفضل بكثير. وهذه هى وجهة نظر معظم أهالى الجنوب.

هل بدأ الإصلاح أيضاً فى عكس دوائر الرذيلة اللامدنية التى حاصرت منطقة الجنوب Mezzogiorno فى التخلف لمدة ألف عام؟ لا نستطيع أن نجزم بذلك، لأن الدرس النهائى المستفاد من هذا البحث هو أن *معظم التاريخ المؤسسى يتحرك ببطء*. وفيما يخص

بناء المؤسسات (وليس مجرد كتابة الدستور) فإن الزمن يقاس بالعقود. وكان ذلك صحيحا بالنسبة للمقاطعات الألمانيـــة (Länder) وكـــان صحيحـــا بالنســـبة للأقـــاليم الإيطاليـــة والجمهوريات الكوميونية قبلها، وسيكون كذلك صحيحا بالنسبة للدول الشيوعية السابقة فى أوراسيا، حتى فى أكثر السيناريوهات تفاؤلا.

بل أن التاريخ على الأرجح يتحرك ببطء أكثر عند إقامة معايير التبـــادل وشـــبكات المشاركة المدنية، رغم أننا نفتقر إلى ما يمكن القياس عليه لتأكيد ذلك. ولتسهيل البحـــث يمكننا أن نرجع تاريخ تأسيس الجمهوريات الكوميونية والمملكة النورماندية، ومن ثم بداية الانقسام المدنى لإيطاليا بين الشمال والجنوب، إلى عام ١١٠٠ مثلا. ولكن يبدو من غـــير المحتمل إلى حد بعيد أن استطلاعات آراء النبلاء، والفلاحين، وأبناء المدن فىعام ١١٢٠ كانت ستكشف المراحل الأولية للفجوة بين الشمال والجنوب. إن فترة عقدين وقت كـــاف لاكتشاف تأثير الإصلاح المؤسسى على السلوك السياسى، ولكنها غير كافية لتتبع تأثيراته على الأنماط الأعمق للثقافة والهيكل الاجتماعى.

وأولئك المهتمون بالديمقراطية والتنمية فى الجنوب عليهم القيام ببناء مجتمـــع أكـــثر مدنية، ولكنهم ينبغى أن ينظروا إلى ما هو أبعد من النتائج الفورية. ونحـــن نتفـــق مـــع الوصفة التى قدمها فيرا زامانى، مؤرخ الاقتصاد الإيطالى الذى يحث على التغيير المحلى للهياكل المحلية بدلا من الاعتماد على المبادرات المركزية:

> إنه لوهم خطير أن نظن أن منطقة الجنوب Mezzogiorno يمكن أن تتغير مـــن الخـــارج رغم الهيكل السياسى والاقتصادى والاجتماعى القائم حاليا... فالرؤيـــة الشـــاملة الزمنيـــة المطلوبة لمثل هذه الثورة السياسية والثقافية، طويلة المدى بدون أى شك. ولكن لا يبدو لنـــا أن الطريق الذى اتخذ حتى الآن، بما حققه من نتائج، كان أقصر.[92]

إن بناء رأس المال الاجتماعى لن يكون سهلا، ولكنه المفتاح الذى يجعل الديمقراطية تعمل.

الملحق أ

طرق البحث

بالإضافة إلى المؤشرات الإحصائية للأداء المؤسسى التى ذكرت فى الفصل الثالث، فقد اعتمد هذا المشروع بوجه عام على الأدوات المنهجية المختلفة للعلوم الاجتماعية الحديثة.

مسوح أعضاء المجالس الإقليمية

فى الأعوام ١٩٧٠، و ١٩٧٦، و ١٩٨١– ٨٢، و ١٩٨٩ أجريت مقابلات موسعة مع أعضاء المجالس الإقليمية فى عينة من الأقاليم تم اختيارها لتمثل الأنماط الاجتماعية الاقتصادية والسياسية المتنوعة للأقاليم فى إيطاليا. وقد تم وضع أساس الدراسة التى قمنا بها فى عام ١٩٧٠، عندما أجرينا مقابلات مع ١١٢ من أعضاء المجالس الإقليمية الذين كانوا قد انتخبوا حديثاً، تقريباً بواقع واحد من كل اثنين من أعضاء المجالس المنتخبة فى لمبارديا، وإميليا – رومانيا، ولازيو، وبوليا، وبازيليكاتا. وقد سألناهم الآتى: "حدثنا عن أهم المشكلات التى تواجه هذا الإقليم. ما هى أهداف الإصلاح الإقليمى، وكيف يؤدى المجلس الإقليمى والحكومة الإقليمية عملهما فى الواقع؟ من له نفوذ وعلى ماذا؟ ماذا عن العلاقات مع السلطات المركزية؟ ما وظيفة عضو المجلس الإقليمى؟ كيف تعمل الأحزاب هنا؟"

ولما كانت الأقاليم آنذاك موجودة معظمها على الورق فقط، فقد كانت أسئلتنا تهدف غالباً إلى معرفة ما يتوقع أعضاء المجالس حدوثه فى الأشهر والسنوات القادمة بعد انتقال الصلاحيات من الحكومة المركزية. وبالإضافة إلى هذه المقابلة المفتوحة والطرف التى استغرقت تسعين دقيقة، طرحنا أيضاً عدة استبيانات مكتوبة لكى نستخلص المواقف تجاه القضايا الإقليمية والوطنية ومزيداً من الخصائص الأساسية للثقافة السياسية لطبقة النخبة، إلى جانب معلومات عن الخلفية الشخصية والسياسية لعضو المجلس.

وبعد ذلك بست سنوات، فى يونيه ــ يوليه عام ١٩٧٦، عدنا لإجــراء مقــابلات مــع مجموعة ثانية من أعضاء المجالس. (وفى ذلك الوقت أضفنا فينيتــو لعينــة الأقــاليم التــى اخترناها، لكى نضم إقليماً تغلب عليه ثقافة فرعية كاثوليكية). وقد شــملت هــذه المجموعــة الثانية ١٩٤ مقابلة مع نوعين مختلفين من أعضاء المجالس الإقليميــة. وكــانت المجموعــة الأولى تتكون من أعضاء المجالس الذين قد سبق مقابلتهم فى عام ١٩٧٠، بصرف النظر عما إذا كانوا قد أعيد انتخابهم فى عام ١٩٧٥ أم لا. ومن بين ١١٢ عضواً الأصليين الذين أجرينا مقابلة معهم فى عام ١٩٧٠، تمكنا من إعادة مقابلة ٩٥ منهم، أى ٨٥ فى المائة. (كان تسـعة وستون ممن أجرينا معهم مقابلات ضمن المجموعة الأولى ما زالوا فى المجلس فــى عــام ١٩٧٦؛ و ٢٦ منهم لم يعاد انتخابهم). وقد أضفنا لهذه "القائمة" من هذا المسح مقابلات مــع ٩٩ من المبحوثين الجدد، اخترناهم حتى تكون عينتنا ككل تمثل بدقة أيضاً المجالس القائمــة فى الأقاليم الستة[1].

وفى عام ١٩٨١-٨٢ أجرينا مجموعة ثالثة من المقابلات مع ٢٣٤ من أعضاء المجالس الإقليمية، ومن بينهم ١٣٥ من أعضاء المجالس الذين أجرينا معهم مقابلات فى عــام ١٩٧٦ (٧٥ منهم كانوا ما زالوا فى المجلس)، إلى جانب ٩٩ من أعضاء المجالس الذيــن انتخبــوا حديثاً. وأخيراً، فى عام ١٩٨٩ استكملنا الجولة الرابعة المكونة من ١٧٨ مقابلة مع أعضــاء المجالس فى كل من الأقاليم الستة التى اخترناها، وفى هذه المرة تغاضينا عــن أى محاولــة لمقابلة المبحوثين السابقين، وركزنا فقط على شاغلى المقاعد[2].

مسوح قادة المجتمع المحلى

فى عام ١٩٧٦ وفى الأقاليم الست التى اخترناها قمنا بإجراء مقابلات مع عينة من ١١٥ من قادة المجتمع المحلى، بمن فيهم صحفيين من صحف مستقلة ذات اتجاهات سياسية مختلفــة؛ ورؤساء بلديات فى مدينة كبيرة (ليست العاصمة الإقليمية) وفى مدينة صغيرة، كل واحد منهم له توجه سياسى مختلف؛ وقادة جماعــات المصــالح والذيــن يمثلــون النقابــات العماليــة، والمزارعين، ورجال الصناعة، ورجال البنوك؛ ورؤساء المقاطعات؛ والموظفيــن المدنييــن الإقليميين؛ والقادة السياسيين. وقد طلبنا من هؤلاء المراقبيــن تقييــم السياســات الإقليميــة والحكومة الإقليمية وتقديم وصف تفصيلى عن مشاركتهم فى الشئون الإقليمية.

وفى عام ١٩٨١-٨٢، أجرينا مقابلات مع عينة ثانية مكونة من ١١٨ من قادة المجتمع المحلى، واتبعنا إجراء لاختيار العينات مشابه لذلك الذى استخدمناه فى عام ١٩٧٦، فيما عدا أن القادة السياسيين قد حل محلهم ممثلون لجماعات المصالح. وأخيراً، فى عام ١٩٨٩ عدنا لإجراء مقابلات مع مجموعة ثالثة مكونة من ١٩٨ من قادة المجتمع المحلى من أجل المقارنة[3]. وإجمالياً، أجرينا مقابلات مع أكثر من أربعمائة من قادة المجتمع المحلى على ثلاث مجموعات. وقد تم تحليل ما تم تسجيله من المقابلات والاستبيانات بنفس الأسلوب الذى اتبع مع مثيلاتها لأعضاء المجالس.

مسوح قادة المجتمع المحلى فى عموم البلاد عن طريق البريد

فى ربيع عام ١٩٨٣ وسعنا بحثنا لآراء قادة المجتمع المحلى خارج حدود الأقاليم الستة المختارة، عن طريق إرسال استبيان بالبريد لحوالى خمسة وعشرين شخصاً يمثلون جماعات المصالح والحكومات المحلية فى كل من الأقاليم العشرين فى إيطاليا، لعينة مجموعها أكثر من ٥٠٠. وكما حدث فى المقابلات مع قادة المجتمع المحلى فى الأقاليم الست المختارة، ضمت فئات العينة قادة محليين وإقليميين؛ قادة المزارعين؛ قادة النقابات العمالية؛ والصحفيين؛ ورجال البنوك؛ والممثلين الرئيسيين للغرف التجارية، والصناعات الكبيرة والصغيرة، وأصحاب الحرف، والجمعيات التعاونية. وقد أعاد المبحوثين ٣٠٨ (أكثر من ٦٠ فى المائة) من الاستبيانات، وهو معدل استجابة عال بشكل غير عادى بالنسبة للمسوح البريدية؛ وقد أثبت التحليل المفصل أن الإجابات قدمت بيانات جيدة على غير العادة عن الآراء المستنيرة حول القضايا الإقليمية. وقد بينت مقابلاتنا الشخصية الأولى مع قادة المجتمع المحلى أنهم مجموعة واسعة الاطلاع، ولذلك فإن المسح البريدى تمكن من استقصاء تقييمات دقيقة لعمليات الحكومة الإقليمية، بالإضافة إلى تكرار الأسئلة الأخرى التى طرحناها فى المسوحات الأخرى التى أجريناها للتعرف على آراء النخبة والجمهور العام. إن عيب الحصول على عدد محدود فقط من المبحوثين من داخل كل إقليم قد عوضه بدرجة أكبر مجال العينة الذى شمل عموم البلاد.

مسوح الجمهور العام

قامت منظمة دوكسا DOXA لاستطلاعات الرأى بالنيابة عنا بإجراء مسوح للجمهور العام فى جميع أرجاء البلاد فى الأعوام ١٩٧٧، ١٩٨١، ١٩٨٢ و ١٩٨٨؛ بالإضافة إلى ذلـــك فقــد توفرت لنا نتائج مسوح للمقارنة قامت بها دوكسا DOXA لأغراض أخرى فى عـــام ١٩٧٩ وعام ١٩٨٧. وفى كل من هذه المسوح الميدانية، قامت منظمة دوكسا بإجراء مقابلات مـــع عينة قومية تتكون من حوالى ٢٠٠٠ مواطن، وسألتهم عن آرائهم عن الأقاليم وعـــن تطـــور الإصلاح الإقليمى. وكانت الأسئلة فى مسوح الجمهور العام شبيهة بالأسئلة التى استخدمت فى المقابلات مع النخبة لأننا أردنا أن نقارن مواقف النخبة والجمهور تجاه الإصلاح الإقليمـــى. ولقد كنا مهتمين على نحو خاص بقياس المعلومات والرضا أو عدم الرضا عن الأقاليم بيـــن الجمهور العام. وقد تضمنت الكثير من هذه المسوح الميدانية أيضاً أسئلة عن القضايا السياسية والاجتماعية الأشمل، مما جعلنا قادرين على تقييم المناخ السياسى والثقافة فى الأقاليم المختلفة وتتبع التغييرات فى مواقف الناخبين عبر أكثر من عقد من الزمان.

وبالإضافة إلى هذه المسوح التى تم التكليف بها، فقد وجدنا أدلة مفيدة فى تسعة وعشرين استطلاعاً للرأى طبقاً للمقياس العام الأوروبى Eurobarometer أجريت للجنة الأوروبية فيمـــا بين عام ١٩٧٥ و ١٩٨٩ [4]. وكانت استطلاعات الرأى نصف السنوية طبقاً للمقيـــاس العـــام الأوروبى قد تضمنت أسئلة قياسية عن وجهات النظر السياسية والمشاركة السياســـية، إلـــى جانب خصائص الخلفية الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك، تم طرح أسئلة بشكل منتظم إلى حد ما عن الاستفادة من وسائل الإعلام، والتدين، والعزلة، والعضوية فى الجمعيات الثانوية. وقــد تضمن كل استطلاع للرأى طبقاً للمقياس العام الأوروبى عينة ممثلة لأكثر من ألف شـــخص إيطالى. وبالتالى، بالنسبة للأسئلة القياسية، كان إجمالى مجموع العينة يزيد عن ٣٠٠٠٠، فى حين أنه بالنسبة للأسئلة العرضية، مثل تلك المتعلقة بالعضوية فى الجمعيات، فـــإن إجمـــالى مجموع العينة كان يتراوح بوجه عام بين أربعة آلاف وعشرة آلاف[5]. ولما كان التحليل الذى قمنا به يجمع الاستجابات من سنوات مختلفة، فإننا قد تأكدنا بشكل متكرر من أن الاختلافـــات الزمنية لم تؤثر فى النتائج التى توصلنا إليها.

وأخيرا، تمكنا من الاستفادة من مسحين مهمين على المستوى الوطنى للناخبين الإيطاليين تحت إشراف الدكتور صمويل هـــ. بارنيز فى عام ١٩٦٨ وتحت إشراف الأســـتاذ بـــارنيز

والدكتور جياكومو سانى فى عام ١٩٧٢. وقد كان هذان المسحان الواسعى النطاق مفيدين بوجه خاص فى وضع أساس لمقارنة المواقف السياسية والسلوك المدنى فى الوقت الذى بدأت فيه التجربة الإقليمية تقريباً[6].

دراسات حالة مؤسسية/ سياسية

فيما بين عامى ١٩٧٦ و ١٩٨٩ قمنا بدراسات حالة عن السياسات الداخلية فى المؤسسات الإقليمية وعن التطورات السياسية داخل كل من الأقاليم الستة المختارة. وقمنا بزيارات منتظمة للأقاليم الست لمقابلة القادة السياسيين، وممثلى الأحزاب، وكبار الموظفين فى الحكومة، وقادة جماعات المصالح، وغيرهم. وقد تعرفنا شخصياً على المشاركين الرئيسيين فى الحياة السياسية والاقتصادية فى الإقليم، والذين استقينا منهم معلومات مفصلة عن المناورات السياسية الداخلية وعن الشخصيات التى نشّطت السياسة الإقليمية خلال العقدين الماضيين.

وكانت الصحافة المحلية مصدراً مهماً آخر للمعلومات عن التطورات السياسية فى الأقاليم. وبالمثل، اتضح أن مدونات مناقشات المجلس الإقليمى كانت مصدراً غنياً للتفاصيل عن المناورات السياسية التى تمت مناقشتها فى المقابلات. وبينما كنا نواصل دراستنا، وسعنا عدد الأقاليم العادية التى جمعنا منها هذا النوع من المعلومات لكى تشمل تسكانيا، وأومبريا وماركا، وكما هو مشار إليه أدناه، قمنا بدراسة أشمل لواحدة من الأقاليم الخاصة ــ فريولى ــ فينيتسيا جيوليا.

تحليل التشريع

لقد فحصنا جميع التشريعات الإقليمية منذ عام ١٩٧٠ وحتى عام ١٩٨٤، مع الاهتمام الخاص بالأقاليم الست المختارة، فى محاولة لتقييم الأداء التشريعى الإقليمى. إن دور الإقليم كهيئة تشريعية أساسية على المستوى دون القومى يبرر الاهتمام الخاص بطبيعة النتائج التشريعية. (وردت هذه التحليلات التشريعية بتفصيل أكثر فى الفصل الثالث).

دراسات حالة للتخطيط الإقليمى

فى عام ١٩٧٦ بدأنا دراسات حالة شاملة فى الأقاليم الست المختارة للتخطيط الاجتماعى والاقتصادى الإقليمى، تم تحديدها بشكل أوسع ـ دراسات حالة تغطى أكثر من عقد من الزمن. وكان هدفنا هو إعادة تصوير العملية السياسية من جانب الطلب، وتتبعها عن طريق "الصندوق الأسود" للحكومة، ثم تتبع تقدمها حتى مرحلة التنفيذ الإدارى وتأثيرها النهائى على المجتمع. وقد جمعنا المعلومات لهذه الدراسات عن التخطيط الإقليمى وصنع السياسة عن طريق زيارات مطولة دورية للأقاليم الست المختارة لكى نتحدث مع الموظفين الحكوميين المحليين والإقليميين وممثلى القطاعات التى تأثرت، وأيضاً القادة فى الدوائر الثقافية والأكاديمية، ولجمع مجموعة غنية من المعلومات الوثائقية والإحصائية. وفيما بعد، توسعت هذه العملية أيضاً لتشمل ثلاثة أقاليم أخرى ـ تسكانيا، وأومبريا، وماركا.

تجربة الاتصال بالمواطنين

من أجل تقييم الحكومات الإقليمية العشرين من وجهة نظر المواطن العادى، قمنا فى يناير ـ فبراير عام ١٩٨٣ عن طريق شبكة بولس POLIS للباحثين ـ المراسلين فى معهد كارلو كاتانيو، بدراسة "الاتصال بالمواطنين"، مع مراقبة كيفية تعامل كل الموظفين فى الجهاز الإدارى بالأقاليم مع طلبات نمطية للحصول على معلومات والمقدمة من مواطنين مجهولين فى الإقليم. (وقد وردت هذه الدراسة بتفصيل أكثر فى الفصل الثالث).

دراسة خاصة لإقليم فريولى ـ فينيتسيا جيوليا

فى عام ١٩٨٣ دعتنا حكومة فريولى ـ فينيتسيا جيوليا (واحدة من الأقاليم الخمس "الخاصة") للقيام بدراسة هناك شبيهة بالدراسات التفصيلية التى قمنا بها فى الأقاليم الستة المختارة، وتشمل استطلاعات الرأى لأعضاء المجالس وقادة المجتمع المحلى، ودراسات حالة عن التخطيط الإقليمى والتشريع، وتحليل عام للسياسة. وعلى الرغم من أن الأدلة التى حصلنا عليها من فريولى ـ فينيتسيا جيوليا ينقصها العمق الزمنى للدراسات التى أجريناها فى الأقاليم

المختارة، إلا أنها وسعت مجال بحثنا إلى أبعد من الأقاليم "العادية" لتشمل التحديات الخاصة التى تواجه الأقاليم الخمسة الخاصة.

ملاحظات

1. For an initial report on this panel survey, see Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, "Attitude Stability among Italian Elites," *American Journal of Political Science* 23 (1979): 463–494.

2. In the case of Basilicata, this fourth wave of interviews was actually carried out three years earlier, in 1986.

3. The 1989 surveys with community leaders included all but Basilicata among our six selected regions, and added Toscana, Abruzzi, and Sicilia.

4. These data were made available through the Inter-university Consortium for Political and Social Research. The Eurobarometer data were originally collected by Jacques-Rene Rabier, Helene Riffault, and Ronald Inglehart. Neither the collectors of the original data nor the Consortium bear any responsibility for the analyses or interpretations reported here.

5. Questions on alienation were posed only in 1986 and 1988, so our aggregate sample on that topic totals more than two thousand.

6. These data were made available through the Inter-university Consortium for Political and Social Research. Neither the collectors of the original data nor the Consortium bear any responsibility for the analyses or interpretations reported here.

الملحق ب

الأدلة الإحصائية عن تغيير المواقف بين أعضاء المجالس الإقليمية

تقدم الجداول التالية دعما إحصائياً للنتائج التى عرضناها فى الفصل الثانى فيما يتعلق بالتفسيرات البديلة للنمو المتزايد فى الاعتدال بالمجالس الإقليمية المتعاقبة.

ويمكن تقييم تأثيرات الإحلال بمقارنة مواقف أعضاء المجالس الذين تركوا المجلس أو التحقوا به فى أى سنة معينة؛ فعلى سبيل المثال، يبين الجدول ب-١- أ أن ٣٧ فى المائة من أعضاء المجالس الذين انتخبوا لأول مرة فى عام ١٩٧٥ أعربوا عن آراء متطرفة فى مؤشر *قضايا اليسار* ــ اليمين فى المقابلات التى قمنا بها عام ١٩٧٦، بالمقارنة مع ٢٨ فى المائة من أعضاء المجالس السابقين الذين أجرينا مقابلات معهم للمرة الثانية فى عام ١٩٧٦. والجدول ب-٣-أ يبين أن ٤٤ فى المائة من أعضاء المجالس الذين انتخبوا حديثاً فى عام ١٩٧٥ أكدوا على النزاعات الاجتماعية غير القابلة للتسوية، بالمقارنة مع ٣١ فى المائة فقط من أولئك الذين حلوا هم محلهم. وفى كلتا الحالتين، فقد كانت آراء الذين تركوا المجلس أكثر اعتدالاً من الذين حلوا محلهم.

ويمكن تقييم التغيرات الفردية بين أعضاء المجالس الذين يشغلون المنصب مباشرة من جدول البيانات؛ فعلى سبيل المثال، يبين الجدول ب-١-أ أنه من بين أعضاء المجالس الذين أعيد انتخابهم فى عام ١٩٧٥، عبر ٤٥ فى المائة منهم عن آراء متطرفة فى عام ١٩٧٠، ولكن ٢٨ فى المائة فقط فعلوا ذلك فى المجموعة الثانية من المقابلات التى أجريناها بعد ذلك بست سنوات. وتوضح المقارنات المناظرة فى كل من الجداول الفرعية فى الجداول ب-١، و ب-٢، وب-٣ تغيرات متسقة على المستوى الفردى فى الاتجاه نحو الآراء المعتدلة فيما بين عام ١٩٧٠ وعام ١٩٧٦، ومرة أخرى فيما بين عام ١٩٧٦ وعامى ١٩٨١-٨٢، وهى أكثر أهمية

فى معظم الحالات من مجموع التغيرات فى المجلس ككل. والجدول ب-١-أ، على سبيل المثال، يبين أنه فيما بين عامى ١٩٧٠ و١٩٧٦، انخفضت نسبة المتطرفين تجاه اليسار ـ اليمين بواقع ١١ فى المائة بين كل شاغلى العضوية، ولكن بنسبة ١٧ فى المائة بين من شغلوا العضوية للمرة الثانية. وبمعنى آخر، كان مجموع التغيرات متركزا بين الذين احتفظوا بعضويتهم.

إن مقارنة النصف الأعلى والنصف الأسفل فى كل جدول يبين أن المؤسسات المجتمعية كانت قوية بوجه خاص فى الأعوام ١٩٧٠-٧٥، أى خلال أول دورة تشريعية للحكومات الجديدة. وعلاوة على ذلك، كان التحول الفردى أكثر وضوحاً بين أعضاء المجالس الذين أعيد انتخابهم من بين هؤلاء الذين تركوا المجلس فى الوقت الذى كنا نقوم فيه بإجراء مقابلات المتابعة. وفى الجدول ب-١-أ على سبيل المثال، انخفضت نسبة ذوى الآراء المتطرفة ممن تركوا المجلس عام ١٩٧٥ من ٣٥ فى المائة عام ١٩٧٠ إلى ٢٨ فى المائة عام ١٩٧٦، فى حين أن التطرف بين هؤلاء الذين استمروا بعد عام ١٩٧٥ كان قد انخفض من ٤٥ فى المائة فى عام ١٩٧٠ إلى ٢٨ فى المائة فى عام ١٩٧٦.

ويمكن تقييم الاتجاهات السياسية الوطنية جزئياً عن طريق اعتبار أعضاء المجالس الذين انتخبوا حديثاً كنوع من مجموعة الضبط. (تذكر أنه فى جمهور الناخبين الوطنيين الأشمل ـ مجموعة ضبط من نوع آخر ـ لم يكن هناك أى دليل على الإطلاق على منع الاستقطاب خلال تلك السنوات). *وإذا* افترضنا أن أعضاء المجالس الذين انتخبوا حديثاً فى عام ١٩٧٥ كانت لهم آراء فى عام ١٩٧٠ مشابهة لآراء أعضاء المجالس الذين انتخبوا حديثاً آنذاك ـ *ولكن بافتراض أن* هؤلاء السياسيين قبل انتخابهم لم يتعرضوا للتنشئة المؤسسية ـ فإن معظم التغيرات الفردية التى لاحظناها فى مناقشاتنا تعزى إلى التنشئة المؤسسية، رغم أن الاتجاهات الوطنية كان لها على الأرجح بعض التأثير. وعلى سبيل المثال، فى الجدول ب-١-أ أظهر ٣٧ فى المائة من القادمين الجدد فى عام ١٩٧٥ اتجاهاً متطرفاً، بالمقارنة مع ٤٢ فى المائة من نظرائهم قبل ذلك بخمس سنوات، "بزيادة" ٥ نقاط مقارنة "بزيادة" ١٧ نقطة بين أعضاء المجالس الذين احتفظوا بالعضوية، و ١٢ نقطة على الأقل منهم تعزى بالتالى للتأثيرات المؤسسية. ومن الافتراضات المذكورة، فإن التنشئة المؤسسية تمثل ثلثين تقريبا من التحولات الفردية فيما بين عامى ١٩٧٠ و١٩٧٦ والنصف تقريباً من التحولات الفردية فيما بين عام ١٩٧٦ وعامى ١٩٨١-٨٢، ويعزى الفرق فى كل حالة للاتجاهات الوطنية. وبالطبع، فإن تقديراً مباشراً وأكثر دقة للاتجاهات الوطنية كان سيتطلب مسوحاً قابلة للمقارنة مع السياسيين خارج الحكومة الإقليمية.

الجدول ب-١

التطرف الأيديولوجي المتناقص، ١٩٧٠- ١٩٧٥ و ١٩٧٥-١٩٨٠:

الإحلال، السياسات الوطنية، أم التحول؟

	من بين أعضاء المجالس في انتخابات عام ١٩٧٥ الذين: تركوا	استمروا	انضموا حديثًا	من بين جميع شاغلي العضوية في السنة المبينة
نسبة من كانوا متطرفين تجاه اليسار ــ اليمين ابتداء من عام:				
١٩٧٠	٣٥%	٤٥%		٤٢%
١٩٧٦	٢٨%	٢٨%	٣٧%	٣١%

	من بين أعضاء المجالس في انتخابات عام ١٩٨٠ الذين: تركوا	استمروا	انضموا حديثًا	من بين جميع شاغلي المنصب في السنة المبينة
نسبة من كانوا متطرفين تجاه اليسار ــ اليمين ابتداء من عام:				
١٩٧٦	٣٢%	٢٩%		٣١%
١٩٨١-١٩٨٢	٢٤%	٢٢%	٢٠%	٢١%

ملحوظة: التطرف كما هو مستخدم هنا مبني على أساس مؤشر *قضايا اليسار ــ اليمين*، كما هو موضح في الجداول ٢-٢ و ٢-٣ والشكل ٢-١. وتمثل الفئات التي تحتها خط أعضاء المجالس شاغلي العضوية في السنوات المشار إليها.

الجدول ب-٢

التعاطف المتزايد بين الأحزاب، ١٩٧٠-١٩٧٥ و ١٩٧٥-١٩٨٠

الإحلال، السياسات الوطنية، أم التحول؟

	من بين أعضاء المجالس في انتخابات عام ١٩٧٥ الذين:			*من بين جميع شاغلي*
	تركوا	*استمروا*	*انضمـــوا حديثًا*	*العضوية في السنة المبينة*
متوسط التعاطف بين الأحزاب ابتداء من عام:				
١٩٧٠	٢٧,٤	٢٦,٦		٢٦,٩
١٩٧٦	٢٦,٨	٣٣,٣	٢٩,٥	٣١,٠

	من بين أعضاء المجالس في انتخابات عام ١٩٨٠ الذين:			*من بين جميع شاغلي*
	تركوا	*استمروا*	*انضمـــوا حديثًا*	*العضوية في السنة المبينة*
متوسط التعاطف بين الأحزاب ابتداء من عام:				
١٩٧٦	٣٠,٤	٣١,٤		٣١,٠
١٩٨١-١٩٨٢	٣٤,٨	٣٥,٦	٣٥,٢	٣٥,٤

ملحوظة: التعاطف بين الأحزاب هو متوسط التعاطف (المقياس من صفر إلى ١٠٠) الذي عبر عنه المبحوثين تجاه كل الأحزاب ما عدا حزبه، كما يظهر في الشكل ٢-٢. وتمثل الفئات التي تحتها الخط أعضاء المجالس شاغلي العضوية في السنوات المشار إليها.

الجدول ب-٣

تراجع ظهور النزاعات، ١٩٧٠-١٩٧٥ و ١٩٧٥-١٩٨٠:

الإحلال، السياسات الوطنية، أم التحول؟

	من بين أعضاء المجالس في انتخابات عام ١٩٧٥ الذين: تركوا	استمروا	انضموا حديثًا	من بين جميع شاغلي العضوية في السنة المبينة
النسبة المئوية للذين أكدوا على أهمية النزاعات غير القابلة للتسوية ابتداء من عام:				
١٩٧٠	%٤٧	%٥٤		%٥٢
١٩٧٦	%٣١	%٣٢	%٤٤	%٣٦

	من بين أعضاء المجالس في انتخابات عام ١٩٨٠ الذين: تركوا	استمروا	انضموا حديثًا	*من بين جميع شاغلي العضوية في السنة المبينة*
النسبة المئوية للذين أكدوا على أهمية النزاعات غير القابلة للتسوية ابتداء من عام:				
١٩٧٦	%٣٤	%٣٩		%٣٦
١٩٨١-١٩٨٢	%٢٩	%٢٥	%٣٢	%٢٩

ملحوظة: التأكيد على أهمية النزاعات غير القابلة للتسوية يقاس بالسؤال في الشكل ٢-٣-أ. وتمثل الفئات التي تحتها خط أعضاء المجالس شاغلي العضوية في السنوات المشار إليها.

الملحق جـ

الأداء المؤسسى (١٩٧٨-١٩٨٥)

مكونات مؤشر الأداء المؤسسى، ١٩٧٨-١٩٨٥

المتغير ١	تشريعات الإصلاح، ١٩٧٨-١٩٨٤
المتغير ٢	مراكز الرعاية النهارية، ١٩٨٣
المتغير ٣	الإسكان والتنمية الحضرية، ١٩٧٩-١٩٨٧
المتغير ٤	الخدمات الإحصائية والمعلوماتية، ١٩٨١
المتغير ٥	الابتكار التشريعى، ١٩٧٨-١٩٨٤[أ]
المتغير ٦	استقرار الوزارة، ١٩٧٥-١٩٨٥[ب]
المتغير ٧	عيادات الأسرة، ١٩٧٨
المتغير ٨	استجابة الجهاز الإدارى، ١٩٨٣
المتغير ٩	أدوات السياسة فى مجال الصناعة، ١٩٨٤
المتغير ١٠	إعداد الموازنة فى الموعد المحدد، ١٩٧٩-١٩٨٥[ب]
المتغير ١١	نفقات الوحدة الصحية المحلية، ١٩٨٣
المتغير ١٢	قدرة الإنفاق فى مجال الزراعة، ١٩٧٨-١٩٨٠

أ- البيانات للمتغير ٥ غير متاحة للأقاليم "الخمسة الخاصة" (فال دى اوستا، ترنتينو ــ التو اديجه، فريولى ــ فينيتسيا جيوليا، صقلية، وسردينيا).

ب- النقاط التى اعطيت للمتغير ٦ والمتغير ١٠ عكست عن تلك التى جاءت فى النص، بحيث أن الدرجة المطلقة المرتفعة تتوافق مع الأداء العالى.

الجدول جـ - ١٠

الترابط المتبادل (r) بين مكونات مؤشر الأداء المؤسسي، ١٩٧٨-١٩٨٥

	المؤشر	المتغير ١	المتغير ٢	المتغير ٣	المتغير ٤	المتغير ٥	المتغير ٦	المتغير ٧	المتغير ٨	المتغير ٩	المتغير ١٠	المتغير ١١	المتغير ١٢
المؤشر	١,٠٠٠٠	*٠,٨٧٤٢	*٠,٨٥٠٦	*٠,٨٠٦٧	*٠,٧٩٧٠	*٠,٧٧٨٧	*٠,٦٨١٣	*٠,٦٤٠٠	*٠,٦٢٤٦	٠,٥٨٠٣	*٠,٥٧٧٢	*٠,٥٤٤٩	٠,٤٦٨٢
المتغير ١	*٠,٨٧٤٢	١,٠٠٠٠	*٠,٧٧٢١	*٠,٥٩٨٢	*٠,٧٢٩٣	*٠,٧٦١١	٠,٤٩٢٥	*٠.٥٩٤٣	٠,٥٠٣٠	٠,٣٩٣٦	٠,٤٤٢٥	٠,٤٦٠٣	٠,٤٤٢٤
المتغير ٢	*٠,٨٥٠٦	*٠,٧٧٢١	١,٠٠٠٠	*٠,٨٦٨٧	*٠,٥٨٨٩	*٠,٨١١٣	٠,٤٩٩٧	*٠,٦٨٩٥	٠,٣٥٦١	٠,٣٢٥١	٠,١٥٨٨	٠,٥١٩١	٠,٣٨٤٣
المتغير ٣	*٠,٨٠٦٧	*٠,٥٩٨٢	*٠,٨٦٨٧	١,٠٠٠٠	*٠,٥٧٣٢	*٠,٨٢٧٢	*٠,٥٥٢٦	*٠,٥٦٢٦	٠,٢٨١٣	٠,٤٨٠٧	٠,٢٥٤٦	*٠,٥٣٩١	٠,١٢١٠
المتغير ٤	*٠,٧٩٧٠	*٠,٧٢٩٣	*٠,٥٨٨٩	*٠,٥٧٣٢	١,٠٠٠٠	*٠,٦٠٦٥	٠,٢٧٩٠	*٠,٥٣٢١	٠,٤١٩٤	*٠,٥٤٠٦	٠,٤٤١٤	٠,٣٥١٥	٠,٤٥٤٨
المتغير ٥	*٠,٧٧٨٧	*٠,٧٦١١	*٠,٨١١٣	*٠,٨٢٧٢	*٠.٦٠٦٥	١,٠٠٠٠	٠,٤٨٧٤	٠,٤٦٨٤	٠,٤٥٦٨	٠,٥٦٧٧	٠,٤٦٦٩	٠,١٧٩٩	٠,٤٢٩٤
المتغير ٦	*٠,٦٨١٣	٠,٤٩٢٥	٠,٤٩٩٧	*٠,٥٥٢٦	٠,٢٧٩٠	٠,٤٨٧٤	١,٠٠٠٠	٠,٣٣٣٠	*٠,٥٧٥٨	٠,٢٤٦٩	*٠,٥٤٨٨	٠,٣١٥٠	٠,٣١٨٨
المتغير ٧	*٠,٦٤٠٠	*٠,٥٩٤٣	*٠,٦٨٩٥	*٠,٥٦٢٦	*٠,٥٣٢١	٠,٤٦٨٤	٠,٣٣٣٠	١,٠٠٠٠	٠,١٨٧٣	٠,٢٦٢٥	٠,٠١١٧	٠,٢٢٥٥	٠.١٩٩٧
المتغير ٨	*٠,٦٢٤٦	٠,٥٠٣٠	٠,٣٥٦١	٠,٢٨١٣	٠,٤١٩٤	٠,٤٥٦٨	*٠,٥٧٥٨	٠,١٨٧٣	١,٠٠٠٠	٠,٢٤٠٦	*٠,٦٠٩٨	٠,٣٢٨٢	٠,٣٢٤٠
المتغير ٩	*٠,٥٨٠٣	٠,٣٩٣٦	٠,٣٢٥١	٠,٤٨٠٧	*٠,٥٤٠٦	٠,٥٦٧٧	٠,٢٤٦٩	٠,٢٦٢٥	٠,٢٤٠٦	١,٠٠٠٠	٠,٦١٤٩	٠,٢٢٢٥	٠,١٠٤٥
المتغير ١٠	*٠,٥٧٧٢	٠,٤٤٢٥	٠,١٥٨٨	٠,٢٥٤٦	٠,٤٤١٤	٠,٤٦٦٩	*٠,٥٤٨٨	-٠,٠١١٧	*٠,٦٠٩٨	*٠,٦١٤٩	١,٠٠٠٠	٠,١١٧١	٠,٣٧٥٧
المتغير ١١	*٠,٥٤٤٩	٠,٤٦٠٣	*٠,٥١٩١	*٠,٥٣٩١	٠,٣٥١٥	٠,١٧٩٩	٠,٣١٥٠	٠,٢٢٥٥	٠,٣٢٨٢	٠,٢٢٢٥	٠,١١٧١	١,٠٠٠٠	٠,٠٣٨٦-
المتغير ١٢	٠,٤٦٨٢	٠,٤٤٢٤	٠,٣٨٤٣	٠,١٢١٠	٠,٤٥٤٨	٠,٤٢٩٤	٠,٣١٨٨	٠,١٩٩٧	٠,٣٢٤٠	٠,١٠٤٥	٠,٣٧٥٧	٠,٠٣٨٦-	١,٠٠٠٠

* المعنوية الإحصائية (أحادية الطرف) < ٠١,

الملحق د

مختصرات الأقاليم التى استخدمت فى أشكال الانتشار

المختصر	*الإقليم*
Ab	ابروتسى
Ba	بازيليكاتا
Cl	كلابريا
Cm	كامبانيا
Em	إميليا ـ رومانيا
Fr	فريولى ـ فينيتسيا جيوليا
La	لازيو
Li	ليجوريا
Lo	لمبارديا
Ma	ماركا
Mo	موليزى
Pi	بيدمونت
Pu	بوليا
Sa	سردينيا
Si	صقلية
To	تسكانيا
Tr	ترنتينو ـ التو اديجه
Um	اومبريا
Va	فال دى اوستا
Ve	فينيتو

الملحق هـ

أداء الحكومات المحلية (١٩٨٢-١٩٨٦)
وأداء الحكومات الإقليمية (١٩٧٨-١٩٨٥)

تركز هذه الدراسة على أداء الحكومات الإقليمية. ولكن قد يتساءل المرء إلى أى مدى ترتبط نوعية الحكومة على المستوى الإقليمى (إن كان هناك ارتباط على الإطلاق) بنوعية الحكومات المحلية فى نفس الإقليم. وإذا كان أداء الحكومة الإقليمية تحدده فى المقام الأول عوامل "داخلية"، مثل استراتيجيات وخيارات شاغلى مناصب معينين، فبالتالى لا يوجد إلا سبب ضئيل يجعلنا نتوقع أنه مرتبط بأداء الحكومات المحلية فى نفس المنطقة. ولكن إذا كانت العوامل "البيئية"، مثل الهيكل الاجتماعى أو الاقتصادى للإقليم أو تقاليده المدنية عوامل محددة أكثر أهمية، فبالتالى ينبغى أن تؤثر نفس هذه العوامل على نوعية الحكومات المحلية المجاورة أيضاً.

إن تقييماً شاملاً لنوعية الحكومات المحلية الإيطالية هو، بالطبع، خارج مجال هذه الدراسة. ولكن بعض الأدلة ذات الصلة بالموضوع جاءت من العديد من الدراسات التى أجريت على المستوى الوطنى عن أداء الحكومة المحلية نيابة عن المحكمة الإدارية الوطنية *Corte dei Conti*. وقد بحثت هذه الدراسات فى مستويات أنشطة الحكومات المحلية داخل كل إقليم، مع تقييم عدد متنوع من البرامج والخدمات، من تدريب الموظفين إلى المرافق الرياضية والكافيتريات فى المدارس، ومن مكاتب التخطيط الحضرى إلى خدمات المجارى والقمامة، ومن المكتبات إلى نظم المياه المحلية. ويمكن تجميع هذه المعلومات فى تقييم تقريبى ولكنه يفى بالغرض لأنشطة الحكومة المحلية إقليماً بإقليم. ويعرض الجدول هـ-١ قائمة كاملة بالإجراءات ذات الصلة[1].

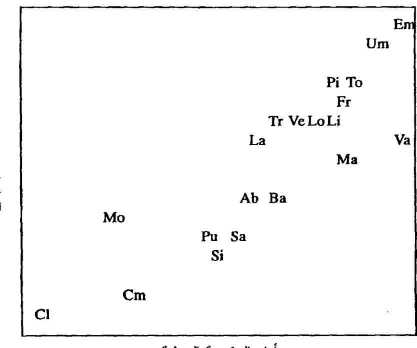
الجدول هـ -١

مكونات مؤشر أداء الحكومة المحلية (١٩٨٢-١٩٨٦)

المحتوى	*تشبع العامل*
تنفيذ المرافق الرياضية فى الكوميون	,٩٣٩
تنفيذ نظام تصريف المجارى فى الكوميون	,٩٣٠
تنفيذ إقامة المكتبات فى الكوميون	,٩١٩
تنفيذ نظام جمع القمامة فى الكوميون	,٩١٧
تنفيذ الخدمات الفنية فى الكوميون	,٩١٢
تنفيذ مراكز الرعاية النهارية فى الكوميون	,٨٨٣
تنفيذ مرفق المياه فى الكوميون	,٨٥٠
تنفيذ نظام الانتقال للمدارس فى الكوميون	,٨٠٦
التدريب الإدارى فى الكوميون	,٦٧٣
حراك العاملين فى الكوميون	,٦٤٠
تنفيذ حجرات للاجتماعات فى الكوميون	,٥٤٦
إعادة التنظيم الإدارى فى الكوميون	,٥٢٨
تنفيذ الكافيتريات فى المدارس فى الكوميون	,٤٩٩
كوميونات بها مكتب للتخطيط الحضرى	,٣٧٥
كوميونات بها مكتب فني	,٣٤٢

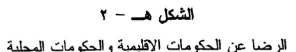
الشكل هـ -١

أداء الحكومة الإقليمية والحكومة المحلية



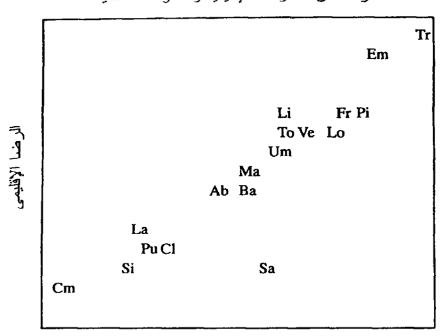
أداء الحكومة المحلية

معامل الارتباط: ٠,٨٩ = r



الشكل هـ - ٢

الرضا عن الحكومات الإقليمية والحكومات المحلية



الرضا عن الحكومات المحلية

معامل الارتباط: r = ٠.٩٠

ولتأكيد الدراسات التى أجرتها المحكمة الإدارية الوطنية جزئياً فإن هذا الملخص لقيـــاس أداء الحكومات المحلية مرتبط إلى حد كبير مع رضا المواطن عن الحكومة المحلية، مجمعـــة على المستوى الإقليمى[2]. وبمعنى أخر، فقد اتفقت المحكمـــة *الإداريـــة الوطنيـــة* والنـــاخبين الإيطاليين بوجه عام على جودة الحكومة المحلية فى كل من الأقاليم العديدة، رغم أن البيانات المتاحة لا تسمح لنا بربط أداء حكومة محلية بعينها مع تقييمات المواطنين لتلـــك الحكومـــة. والشكل هـــ-١ يبين أن أداء الحكومة المحلية، مقاساً بالخدمات المقدمة، مرتبط بدوره ارتباطاً شديداً مع جودة الحكومة الإقليمية. وبالمثل، فإن ما أجريناه من مسوح جماهيرية قد كشف عن وجود ارتباط قوى بين تقييم الناخبين لحكوماتهم الإقليمية والمحلية. ويوضح الشكل هـــ-٢ أن الرضا العام عن الحكومات المحلية مرتبط إلى حد كبير جداً مع الرضا العام عـــن الحكومـــة الإقليمية. (وعلى الجانب الآخر لم يكن الرضا العام عن الحكومة *الوطنية* مرتبطاً بالرضا عن أى من الحكومة الإقليمية أو المحلية؛ وبمعنى آخر، فإن الرضا العالى عن الحكومات الإقليمية والمحلية لا يعكس ببساطة معايير أكثر تساهلاً فى تقييم الأقاليم عاليـــة الأداء). وباختصـــار،

فإننا والناخبين الإيطاليين متفقون على أنه كلما كان أداء الحكومة الإقليمية فى إقليم ما أفضل، كانت نوعية الحكومة المحلية هناك أفضل؛ فالحكومة الجيدة إقليمياً والحكومات الجيدة محلياً صنوان مترافقان، وذلك بنفس القدر من الدقة الذى ينبغى أن نتوقعه إذا كانت التقاليد المدنية ورأس المال الاجتماعى هما اللذان يحددان أداء الحكومة.

ملاحظات

1. Our sources for this information are *Primo rapporto sullo stato dei poteri locali/ 1984* (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1984), pp. 91, 118, 121; *XIII rapporto/1979 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Roma: Fondazione Censis, 1979), p. 519; and *Quarto rapporto sullo stato dei poteri locali/ 1987* (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1987), pp. 48–51. Fifteen separate service indicators have been combined into a single factor score, based on a principal components analysis.

2. The crude correlation between mean satisfaction with local government and our index of local government performance, aggregated regionally, is $r = .72$; when weighted by sample size, to adjust for sampling error in the smallest regions, $r = .83$.

3. Across our four surveys of the 1980s, the mean correlation at the *individual* level of analysis between evaluations of regional and local governments is $r = .62$.

الملحق و

تقاليد المشاركة المدنية (١٨٦٠-١٩٢٠)

مكونات مؤشر تقاليد المشاركة المدنية، ١٨٦٠-١٩٢٠

المتغير ١	قوة الأحزاب الاشتراكية والشعبية ، ١٩١٩-١٩٢١
المتغير ٢	نسبة تواجد الجمعيات التعاونية لكل فرد، ١٨٨٩-١٩١٥
المتغير ٣	العضوية فى جمعيات المعونة المتبادلة، ١٨٧٣-١٩٠٤
المتغير ٤	الاقبال على التصويت فى الانتخابات، ١٩١٩-١٩٢١
المتغير ٥	الجمعيات المحلية التى تأسست قبل عام ١٨٦٠

الجدول و-١

الترابط المتبادل (r) بين مكونات مؤشر تقاليد المشاركة المدنية، ١٨٦٠-١٩٢٠

	المؤشر	*المتغير ١*	*المتغير ٢*	*المتغير٣*	*المتغير٤*	*المتغير ٥*
المؤشر	١,٠٠٠	,٩٧٣*	,٩٣١*	,٩٠٦*	,٧٨٢*	,٥٦٣*
المتغير ١	,٩٧٣*	١,٠٠٠	,٩٠١*	,٨٧٧*	,٧٠٧*	,٥٣٩
المتغير ٢	,٩٣١*	,٩٠١*	١,٠٠٠	,٧٦٤*	,٦٧٦*	,٤٩٤
المتغير ٣	,٩٠٦*	,٨٧٧*	,٧٦٤*	١,٠٠٠	,٦٠٩*	,٤٦٤
المتغير ٤	,٧٨٢*	,٧٠٧*	,٦٧٦*	,٦٠٩*	١,٠٠٠	,١٣١
المتغير ٥	,٥٦٣*	,٥٣٩	,٤٩٤	,٤٦٤	,١٣١	١,٠٠٠

* معنوية الارتباط (وحيد الطرف) < ٠,٠١

ملاحظات

تمهيد

1. See Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, "Attitude Stability among Italian Elites," *American Journal of Political Science* 23 (August 1979): 463–494; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, "Le regioni 'misurate,'" *Il Mulino* 24 (March-April 1980): 217–243; Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Robert D. Putnam, "Devolution as a Political Process: The Case of Italy," *Publius* 11 (Winter 1981): 95–117; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Franco Pavoncello, "Sul rendimento delle istituzioni: il caso dei governi regionali italiani," *Rivista Trimestrale del Diritto Pubblico* 2 (1981): 438–479; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Franco Pavoncello, "L'evaluation de l'activitè regionale: le cas italien," *Pouvoirs* 19 (1981): 39–58; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, "L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia," *Le Regioni* 10 (November-December 1982): 1078–1107; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Franco Pavoncello, "Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government," *American Political Science Review* 77 (1983): 55–74; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, *La Pianta e le Radici: Il Radicamento dell'Istituto Regionale nel Sistema Politico Italiano* (Bologna: Il Mulino, 1985); Robert Leonardi, Robert D. Putnam, and Raffaella Y. Nanetti, *Il Caso Basilicata: L'effetto Regione dal 1970 al 1986* (Bologna: Il Mulino, 1987); Raffaella Y. Nanetti, Robert Leonardi, and Robert D. Putnam, "The Management of Regional Policies: Endogenous Explanations of Performance," in *Subnational Politics in the 1980s: Organization, Reorganization and Economic Development*, Louis A. Picard and Raphael Zariski, eds. (New York: Praeger, 1987), pp. 103–118; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, "Indagini sul governo regionale del Friuli-Venezia Giulia," in Arduino Agnelli and Sergio Bartole, eds., *La Regione Friuli-Venezia Giulia* (Bologna: Il Mulino, 1987), pp. 499–563; and Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Robert D. Putnam, "Italy—Territorial Politics in the Post-War Years: The Case of Regional Reform," in R.A.W. Rhodes and Vincent Wright, eds., *Tensions in Territorial Politics of Western Europe* (London: Frank Cass, 1987), pp. 88–107.

2. See, in particular, Raffaella Y. Nanetti, *Growth and Territorial Policies: The Italian Model of Social Capitalism* (New York: Pinter, 1988); Robert Leonardi and Douglas A. Wertman, *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance* (London: Macmillan, 1989); Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, eds., *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna* (New York: Pinter, 1990); and Robert Leonardi, *Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Parts of the EC* (London: Frank Cass, 1992).

الفصل الأول

المقدمة: دراسة الأداء المؤسسى

1. See the Frontispiece for a map of this journey.

2. For a comprehensive account of the Seveso disaster and its aftermath, see Michael R. Reich, *Toxic Politics: Responding to Chemical Disasters* (Ithaca: Cornell University Press, 1991), pp. 98–139.

3. See Terry M. Moe, "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science* 78 (November 1984): 739–777; Geoffrey Brennan and James M. Buchanan, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy* (New York: Cambridge University Press, 1985); Kenneth A. Shepsle, "Institutional Equilibria and Equilibrium Institutions," in *Political Science: The Science of Politics*, Herbert F. Weisberg, ed. (New York: Agathon Press, 1986), pp. 51–81; Elinor Ostrom, "An Agenda for the Study of Institutions," *Public Choice* 48 (1986): 3–25; Kenneth A. Shepsle, "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach," *Journal of Theoretical Politics* 1 (1989): 131–137; Terry M. Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story," *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (1990): 213–253; and Douglass C. North, "Institutions and a Transaction Costs Theory of Exchange," in *Perspectives on Positive Political Economy*, eds. James E. Alt and Kenneth Shepsle (New York: Cambridge University Press, 1990), Chapter 7.

4. See James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: The Free Press, 1989) and *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, eds. Walter W. Powell and Paul J. Dimaggio (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

5. See Stephen Skowronek, *Building a New American State* (New York: Cambridge University Press, 1982); *Bringing the State Back In*, eds. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (New York: Cambridge University Press, 1985); and Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986).

6. For a clear, persuasive illustration of this interpretation, see Shepsle, "Studying Institutions."

7. For further discussion of evaluating institutional performance, see Chapter 3.

8. For a discussion of the evolution of formal legal studies and institutionalism as modes of political analysis, see *Comparative Politics: A Reader*, eds. Harry Eckstein and David Apter (London: The Free Press of Glencoe, 1963), pp. 10–11.

9. Ibid., p. 100.

10. See in particular Mill's discussion of proportional representation, modes of voting, and the role and composition of parliamentary governments in "Considerations on Representative Government."

11. Eckstein and Apter, *Comparative Politics*, p. 98. Other examples of this genre include James Bryce, *Modern Democracies* (New York: The MacMillan Co., 1921) and Harold Laski, *A Grammar of Politics*, 4th ed. (London: George Allen and Unwin, 1938). Among the generation of scholars influenced by the

events surrounding World War II, a particular version of institutional studies became popular, which emphasized the crucial role the electoral system played in determining political outcomes. See, for instance, F. A. Hermens, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation* (Notre Dame, Indiana: The Review of Politics, 1941) and Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York: John Wiley, 1954).

12. Arturo Israel, *Institutional Development: Incentives to Performance* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987).

13. Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 1990). For a fuller discussion of dilemmas of collective action, see Chapter 6.

14. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971); Seymour Martin Lipset, *Political Man* (New York: Doubleday, 1960).

15. Israel, *Institutional Performance*, p. 112.

16. Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963). Among other efforts at broad-ranging comparative political analysis based upon sociocultural variables, see Harry Eckstein and Ted Robert Gurr, *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry* (New York: John Wiley and Sons, 1975); Samuel Beer, *British Politics in the Collectivist Age* (New York: Norton, 1982); Anthony King, "Ideas, Institutions and the Policies of Government," *British Journal of Political Science* 3 (1973): 291–313; Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990); Michael Thompson, Richard Ellis, and Aaron Wildavsky, *Cultural Theory* (San Francisco: Westview Press, 1990) and Harry Eckstein, *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change* (Berkeley: University of California Press, 1992), Chapters 7–8.

17. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, ed. J. P. Mayer, trans. George Lawrence (Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1969).

18. Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization* (Berkeley, California: University of California Press, 1953), p. 250. See also Stein Rokkan, "The Structuring of Mass Politics in the Small European Democracies," *Comparative Studies in Society and History* 10 (1968): 173, for a discussion of the dilemma the social scientist faces between "[the] obligation to reduce the welter of empirical facts to a body of parsimoniously organized general propositions . . . [and the] pressure to treat each case *sui generis* as a unique configuration worthy of an understanding all on its own."

19. Findings pass this test when they hit the researcher between the eyes.

الفصل الثانى

تغيير القواعد: عقدين من التطوير المؤسسى

1. Sidney Tarrow, "Local Constraints on Regional Reform: A Comparison of Italy and France," *Comparative Politics* 7 (October 1974): 36.

2. For the classic discussion of institutionalization and political development,

see Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

3. James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989), p. 159, p. 164.

4. Cited in Harry Eckstein, "Political Culture and Change," *American Political Science Review* 84 (1990): 254. For a review of the consequences of attempts to create new subnational institutions in France from 1870 to 1990, see Vivien A. Schmidt, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization* (New York: Cambridge University Press, 1990).

5. Percy A. Allum and G. Amyot, "Regionalism in Italy: Old Wine in New Bottles?" *Parliamentary Affairs* 24 (Winter 1970/71): 53–78.

6. Emiliana Noether in *Regionalismo e centralizzazione nella storia di Italia e Stati Uniti*, Luigi De Rosa and Ennio Di Nolfo, eds. (Florence: Olschki, 1986), p. 34.

7. Giulio Lepschy, "How Popular is Italian?" in *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, Zygmunt G. Barański and Robert Lumley, eds. (London: Macmillan, 1990), p. 66.

8. See Carlo Ghisalberti, "Accentramento e decentramento in Italia," in *Regionalismo e centralizzazione*, edited by De Rosa and Di Nolfo. The decision of Italy's unifiers to reject regionalism in place of centralism continues to be debated by Italian historians. For a thoughtful argument that the sociocultural backwardness of the South made it unprepared for local autonomy, see Carlo Tullio-Altan, *La nostra Italia: Arretratezza socioculturale, clientelismo, trasformismo e rebellismo dall'Unità ad oggi* (Milan: Feltrinelli, 1986), pp. 50–52.

9. Martin Clark, *Modern Italy 1871–1982* (New York: Longman, 1984), p. 58; Robert C. Fried, *Planning the Eternal City: Roman Politics and Planning since World War II* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 168–69; Raphael Zariski, *Italy: The Politics of Uneven Development* (Hinsdale, Illinois: Dryden Press, 1972), pp. 121–122.

10. Percy A. Allum, *Italy: Republic without Government?* (New York: Norton, 1973), pp. 221–223; Robert C. Fried, *The Italian Prefects* (New Haven: Yale University Press, 1963).

11. Clark, *Modern Italy*, pp. 58–61.

12. For a similar analysis of center-periphery relations in Italy at the beginning of the 1970s, as the regional reform was getting underway, see Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France* (New Haven: Yale University Press, 1977).

13. Clark, *Modern Italy*, pp. 238–240.

14. For more detailed accounts of the regional reform movement, see Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Robert D. Putnam, "Devolution as a Political Process: The Case of Italy," 11 *Publius* (Winter 1981): 95–117; Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Robert D. Putnam, "Italy—Territorial Politics in the Post-War Years: The Case of Regional Reform," in *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*, edited by R. A. W. Rhodes and Vincent Wright (London: Frank Cass & Company, 1987), pp. 88–107; Peter Gourevitch, "Reforming the Napoleonic State: The Creation of Regional Governments in France and Italy,"

in *Territorial Politics in Industrial Nations*, edited by Sidney Tarrow, Peter J. Katzenstein and Luigi Graziano (New York: Praeger, 1978), pp. 28–63; and Tarrow, "Local Constraints on Regional Reform," pp. 1–36.

15. Regional governments were established by 1949 in Sicily, Sardinia, Valle d'Aosta, and Trentino-Alto Adige. Creation of the fifth special region, Friuli-Venezia Giulia, complicated by the Trieste dispute with Yugoslavia, was postponed until 1964.

16. More than 7 percent of the entire population of southern Italy moved to the North in just five years, 1958–1963. See Paul Ginsborg, "Family, Culture and Politics in Contemporary Italy," in *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, edited by Zygmunt G. Barański and Robert Lumley (London: Macmillan, 1990), p. 33; and Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943–1988* (London: Penguin Books, 1990), pp. 218–220.

17. Allum, *Italy: Republic without Government?* p. 236.

18. Clark, *Modern Italy*, pp. 391–392.

19. *XV rapporto/1981 sulla situazione social del paese*, Censis Ricerca (Rome: Franco Angeli, 1981), p. 503. By 1991 the total number of regional bureaucrats had reached 90,000; *Il Messaggero* (Rome), August 10, 1991, p. 12.

20. *Ottavo rapporto sullo stato dei poteri locali/1991* (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1991), pp. 231–240. Despite demands from regions for greater taxing authority, income raised directly by the regions (as distinct from funds devolved by the state) fell from 4.3 percent in 1980 to 1.8 percent in 1989. This inconsistency between centralized taxing authority and decentralized spending authority remains a serious obstacle to regional autonomy and accountability. As Table 2.7 shows, most Italians support regional demands for greater financial autonomy, and by 1991 further reform proposals of this sort were under active consideration. See *Il Messaggero* (Rome), August 10, 1991, p. 12.

21. Max Weber, "Politics as a Vocation," in *From Max Weber: Essays in Sociology*, eds. and trans. H.H. Gerth and C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1958), p. 128.

22. This chapter's description of the changing regional political elite is based on our surveys of regional councilors in six diverse regions in 1970, 1976, 1981–82, and 1989.

23. Marcello Fedele, *Autonomia Politica Regionale e Sistema dei Partiti* (Milan: Giuffrè, 1988), p. 18, p. 42. Fedele's sample of regions is identical to ours, except that he includes Toscana instead of Basilicata, and his sample of parties includes only the DC, the PCI, and the PSI, whereas our sample also includes the minor parties.

24. The significant exception is Lazio (the region centered on Rome), roughly half of whose councilors have been raised in other regions, mainly in the South. This incidence of newcomers on the Lazio council reflects the rapid and sustained influx of Southern immigrants into Rome over the last four decades.

25. Declining turnover is sometimes taken to be an indicator of legislative institutionalization, but it does not fit the Italian regional case so neatly. Turnover was relatively low for the founding generation of councilors; two-thirds of those

elected in 1970 were reelected in 1975, a rather high level of stability compared to subnational legislatures elsewhere. Turnover modestly increased to roughly 50 percent in subsequent legislatures, however, so that average tenure on the regional council has stabilized at slightly less than two five-year terms.

26. For a discussion of institutionalization in the American Congress that touches on many of the issues raised here see, Nelson W. Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," *American Political Science Review* 62 (March 1968): 144–168.

27. Much of this change occurred even before the advent of Thatcher and Reagan, and it was completed before the collapse of Communism in Eastern Europe.

28. These results are fully confirmed by questions that invited councilors to place each political party on a 100-point left-right scale. Between 1970 and 1989, the average placements of left-wing parties shifted rightwards, and the average placement of right-wing parties shifted leftward, while centrist parties oscillated in a narrow range around the middle of the scale, so that altogether the parties steadily converged toward the center of the political spectrum.

29. Comparative research has uncovered contrasting patterns of elite and mass consensus, including a "competitive elite" model (where partisan distances are greatest at the elite level), a "consensual elite" model (where partisan distances are greatest at the mass level), and a "coalescent elite" model (where partisan distances are greatest at the intermediate level of party activists and smallest at the elite level). It is generally argued that a unified elite governs more effectively and more stably than a disunited elite, although perhaps also more oligarchically. For a theoretical discussion of this issue, as well as citations to the relevant literature, see Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976), pp. 115–132.

30. The analysis summarized in this paragraph is based on quantitative coding of "political style" like that described in Robert D. Putnam, *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 34–41. The 1989 surveys were restricted to closed-ended questions that did not allow for extended discussions of policy issues.

31. Giovanni Sartori, "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism," *Political Parties and Political Development*, edited by Joseph LaPalombara and Myron Weiner (Princeton: Princeton University Press, 1966), pp. 137–176.

32. For a discussion of this "problem" in conjunction with postwar changes in West European party systems see Otto Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems" in *Political Parties and Political Development*, edited by LaPalombara and Weiner, pp. 177–200.

33. An exhaustive list of possible explanations would distinguish various subtypes and hybrids, such as life cycle change combined with selective retirement. (Attributing moderation simply to aging politicos, for example, would not do the trick since the average age of successive councils did not change.) To distinguish among these complex alternatives would require more elaborate analyses and more robust data than ours. The three theories discussed in the text are the most plausible and parsimonious.

34. Since our 1989 survey was not a panel—that is, we did not reinterview

respondents from our 1981–82 survey—we cannot carry this detailed analysis of change through the 1980s.

35. Statistical analysis of social change is notoriously labyrinthine; the relevant evidence appears in Appendix B.

36. See Joseph LaPalombara, "Italy: Fragmentation, Isolation, and Alienation," in *Political Culture and Political Development*, edited by Lucian W. Pye and Sidney Verba (Princeton: Princeton University Press, 1965), pp. 282–329, and Putnam, *Beliefs of Politicians*, pp. 56–58, pp. 82–90.

37. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 20.

38. Even in Calabria, by all accounts the least successful of all the regions, James Walston, *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in Post-War Calabria* (New York: Routledge, 1988), p. 79, p. 127, argues that the advent of the regional government has meant a significant decline in the importance of deputies, ministers, and the prefect, and a rise in the power of regional officials.

39. The fraction of regional government coalitions that dissolved within six months of a national political crisis declined from 37 percent in 1970–1975 to 8 percent in 1985–1990. Marcello Fedele, "I processi politico-istituzionali nei sistemi regionali," a research report to the Parliamentary Committee for Regional Questions, Dossier n. 416, 10th Legislature (Rome: Camera dei Deputati, 1990). We are grateful to Nando Tasciotti for bringing this report to our attention.

40. In 1970 the average councilor met more often with local party leaders than with regional cabinet members, but that pattern too had been reversed by 1989.

41. Councilors attributed minimal importance in voters' decisions to national, regional, and local party leaders and to regional and local party platforms.

42. The research center of the Conference of Regional Presidents (*Cinsedo*) has estimated that 82 percent of the resources available to the "ordinary" regions (though only 36 percent of the resources of the "special" regions) are bound by decisions taken by Rome. See *Il Messaggero* (Rome), August 10, 1991, p. 12.

43. Raphael Zariski, "Approaches to the Problem of Local Autonomy: The Lessons of Italian Regional Devolution," *West European Politics* 8 (July 1985): 64–81; Bruno Dente, "Intergovernmental Relations as Central Control Policies: The Case of Italian Local Finance," *Government and Policy* 3 (1985): 383–402.

44. Morton Grodzins, *The American System: A New View of Government in the United States*, edited by Daniel Elazar (Chicago: Rand McNally and Co., 1966), pp. 8–9, p. 14, introduced this metaphor to describe intergovernmental relations in the United States.

45. See Zariski, "Approaches to the Problem of Local Autonomy," and Nicola Bellini, "The Management of the Economy in Emilia-Romagna: The PCI and the Regional Experience," in *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*, edited by Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti (New York: Pinter, 1990), p. 121.

46. The recent literature on decentralization and center-periphery relations in Western states is vast. For useful compendia of comparative studies, see *Territorial Politics in Industrial Nations*, edited by Tarrow, Katzenstein and Graziano; *Decentralist Trends in Western Democracies*, edited by L. J. Sharpe (Beverly Hills: Sage Publications, 1979); *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, edited by Yves Mény and Vincent Wright (London: Allen & Unwin, 1985); *Ten-*

sions in the Territorial Politics of Western Europe, edited by Rhodes and Wright; and *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, edited by Edward C. Page and Michael J. Goldsmith (Beverly Hills: Sage Publications, 1987).

47. Intriguingly, ordinary voters are somewhat less critical of the regions on this score; only 40–45 percent of them agreed with this proposition in our surveys of 1982, 1987, and 1988.

48. Table 2.5 is based on our 1982 nationwide survey of community leaders. Virtually identical results were obtained in our 1989 survey of community leaders in selected regions.

49. Damningly, these criticisms are voiced most strongly by just those sectors (industry, labor, agriculture, and commerce) most often in contact with the regional administration; local government officials are somewhat more tolerant of the region's administrative failings, probably because they appreciate the frustrations of public management in Italy.

50. Detailed analysis shows that in nearly every sector, spokesmen for smaller groups—smaller towns, smaller farmers, smaller businesses, and so on—are more favorable to the regional reform than spokesmen for larger groups. The smaller interest groups seem to be particularly sensitive to the advantages of dealing with the region, as compared with distant Roman bureaucracies.

51. Robert D. Putnam, "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report," *British Journal of Political Science* 3 (1973): 278.

52. Ironically, awareness of the regional government was most scant in the two "special" southern regions, the oldest of all the regions; in 1982 fully half the citizens of Sicily and Sardinia claimed to have heard nothing at all about their own regional governments, by then more than thirty-five years old.

53. M. Kent Jennings and Harmon Zeigler, "The Salience of American State Politics," *American Political Science Review* 64 (1970): 523–535.

54. Responses to the questions presented in Table 2.7 were quite stable throughout our surveys in the 1980s.

55. Since we shall later present much evidence of justified southern unhappiness over the current failings of their regional governments, it is important to emphasize that support for greater regional autonomy on the questions represented in Table 2.7 is almost as strong among southerners as among northerners.

56. Throughout all data analyses in this book, "North" refers to all regions from Toscana, Umbria, and Marche northwards and "South" to all regions from Lazio and Abruzzi southwards.

57. This generalization refers to respondents who declared themselves "very" or "rather" satisfied. Two of the twenty regions, Valle d'Aosta and Molise, are too small to appear in national mass samples and are thus necessarily excluded from this analysis.

58. Figure 2.9 is based on our 1988 survey, but the same pattern appears in all of our surveys.

59. We began posing these questions to community leaders in 1976, but we did not ask them of the mass public until 1981.

60. Throughout our mass surveys, youth is never correlated with evaluations of the practical operations of the regional government, but is always a strong predictor of support for the principle of regional reform. In other words, younger Italians are more likely to be "sympathetic critics."

61. See Fedele, "I processi politico-istituzionali nei sistemi regionali," and the data presented at p. 41 above.

62. We are grateful to the DOXA survey organization for their collaboration with our research, including putting at our disposal data from their previous studies.

63. To ensure comparability over time, the data on community leaders in Table 2.9 are limited to our six selected regions, but in 1982 and 1989, when we sampled other regions as well, the distribution of opinion in those six regions accurately reflected nationwide opinion.

64. In 1987 southern voters said, by a ratio of 37 percent to 24 percent, that more good than bad had come from the regional reform; the equivalent ratio for northern voters was 45 percent to 11 percent. In 1989 southern community leaders, by a ratio of 54 percent to 15 percent, saw more good than bad in the regional reform; the equivalent ratio for northern community leaders was 68 percent to 3 percent. See also note 55 above.

65. Elisabeth Noelle and Erich Peter Neumann, *Jahrbuch der Öffentlichen Meinung* (Allensbach: Institut für Demoskopie, 1967), p. 458; Elisabeth Noelle-Neumann, *The Germans: Public Opinion Polls, 1967–1980* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1981), p. 175; and unpublished German polling results supplied to us by DOXA (Milan). Arnold Brecht, *Federalism and Regionalism in Germany* (New York: Oxford University Press, 1945) examines German federalism and regionalism from the era preceding German unification in the 1870s. For a comprehensive overview of German intergovernmental relations, see Joachim Jens Hesse, "The Federal Republic of Germany: From Co-operative Federalism to Joint Policy-Making," in *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*, edited by Rhodes and Wright, pp. 70–87.

66. See *Il Messaggero* (Rome), August 10, 1991, p. 12; *La Repubblica* (Rome), November 20, 1991, p. 17; and *Ottavo rapporto sullo stato dei poteri locali/1991*, pp. 18–19.

الفصل ٣

قياس الأداء المؤسسى

1. Robert A. Dahl, "The Evaluation of Political Systems," in *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*, edited by Ithiel de Sola Pool (New York: McGraw-Hill, 1967), p. 179.

2. Kenneth Shepsle, "Responsiveness and Governance," *Political Science Quarterly* 103 (Fall 1988): 461–484.

3. Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 1. See also John Stuart Mill, "Of the Proper Functions of Representative Bodies," in *"On Liberty" and "Considerations on Representative Government"*, ed. R. B. MacCallum (Oxford: Basil Blackwell, 1948).

4. In the language of statistical methodology, these four tests correspond to *face validity* (do the indicators seem on their face to measure significant features of institutional success?), *internal validity* (are the indicators intelligibly intercorrelated, so that we can reasonably combine them into a single index?), *test-retest reliability* (are scores on the index relatively stable over time?), and *external validity* (are scores on the index strongly correlated with independent measures of institutional performance?).

5. Harry Eckstein, "The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions," *Sage Professional Papers in Comparative Politics* 2, no. 1–17 (1971); and Ted Robert Gurr and M. McClelland, "Political Performance: A Twelve-Nation Study," *Sage Professional Papers in Comparative Politics* 2, no. 1–18 (1971).

6. J. Roland Pennock, "Political Development, Political Systems, and Political Goods," *World Politics* 18 (1966): 421.

7. Eckstein, "Evaluation of Political Performance," p. 8.

8. The electoral cycles for the five "special regions" follow a slightly different calendar, and we have used data for the legislative periods corresponding most closely to the 1975–1985 period. We are grateful to Professor Marcello Fedele for generously sharing data on cabinet stability from the project reported in his "I processi politico-istituzionali nei sistemi regionali."

9. The data are drawn from *Secondo rapporto sullo stato dei poteri locali/1985* (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1985), p. 163, supplemented by data gathered directly from the regional governments.

10. *XV rapporto/1981 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Rome: Franco Angeli, 1981), p. 509.

11. See footnote 30 below. For a detailed description of our evaluative procedures, together with an explanation of the specific scores for each region in each policy sector, see our *La Pianta e le Radici: Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano* (Bologna: Il Mulino, 1985), pp. 203–278. For an account of relevant policy initiatives in the most effective of the twenty regions, see Raffaella Y. Nanetti, "Social, Planning, and Environmental Policies in a Post-Industrial Society," in *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*, edited by Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti (New York: Pinter, 1990), pp. 145–170. Professor Nanetti carried out this portion of our project.

12. See Jack L. Walker, "The Diffusion of Innovations among the American States," *American Political Science Review* 63 (1969): 880–899.

13. "Factor loading" in Table 3.1 refers to the correlation between any single indicator and the composite index, which is a factor score based on a principal-components analysis of the twelve subscores. This method provides the most reliable and valid means of combining multiple indicators of a theoretical variable into a single index; see R. A. Zeller and E. G. Carmines, *Measurement in the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 1980). *All indices in this book are based on this technique*.

14. Strictly speaking, our scoring is based on the percentage of months that a given model law was in force between the date of first passage of that law in any

region and December 1984, when we closed the books on this part of our project. As of December 1984 the average model law had been adopted by slightly more than half of the regions. Data are unavailable for this variable for the five Special Regions.

15. These data on day care centers are drawn from an unpublished presentation by Pierluigi Bersani to an international seminar on "Participation and Management in Child-Care Services," Bologna, October 17–19, 1984.

16. *XIII rapporto/1979 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Rome: Fondazione Censis, 1979), p. 410.

17. For a detailed account of one region's industrial policy initiatives, see Nicola Bellini, Maria Grazia Giordani, and Francesca Pasquini, "The Industrial Policy of Emilia-Romagna: The Business Service Centres," in *Regions and European Integration*, edited by Leonardi and Nanetti, pp. 171–186.

18. Both Friuli-Venezia Giulia and Calabria were at the time controlled by centrist governments, suggesting that this indicator does not simply reflect the ideological predisposition of the incumbent cabinet. The data are drawn from *Primo rapporto sullo stato dei poteri locali/ 1984* (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1984), p. 54.

19. *Primo rapporto sullo stato dei poteri locali/ 1984*, pp. 50–51.

20. Ibid., p. 220.

21. Our precise measure is a factor score index of the various annual measures, which are themselves highly intercorrelated; that is, the regions that were most effective at disbursing funds for housing in 1979 were also the most effective in 1981, 1985, and 1987. Sources for these data include *XIII rapporto/1979 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Rome: Fondazione Censis, 1979), p. 476, p. 481; *XV rapporto/1981 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Rome: Franco Angeli, 1981), p. 417; *Annuario 1985 delle autonomie locali*, ed. Sabino Cassese (Rome: Edizioni delle Autonomie, 1984), p. 103; *XXI rapporto/ 1987 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Rome: Franco Angeli, 1987), p. 794.

22. Robert Leonardi conceived and directed this project.

23. These three sectors—agriculture, health, and vocational education—together account for two-thirds of all regional expenditures. Of all requests, 33 percent were satisfied at the letter stage, 57 percent needed telephone calls, and 10 percent required a personal visit.

24. The sixty-six bivariate correlations among the twelve measures average $r = .43$. All but one of the sixty-six are in the correct direction, and two-thirds are statistically significant at the .05 level, despite the modest number of cases. The first factor to emerge from a principal components factor analysis—on which the Index of Institutional Performance is based—accounts for more than half the total common variance among the twelve indicators.

25. For a detailed account of this earlier research, see Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Franco Pavoncello, "Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government," *American Political Science Review* 77 (March 1983): 55–74.

26. There is a wide-ranging debate in the public policy literature on the useful-

ness of citizens' assessments in the evaluation of municipal services. For a good overview of this debate see Jeffrey L. Brudney and Robert E. England, "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible?" *Public Administration Review* 42 (March-April 1982): 127–135. For a positive evaluation of the usefulness of citizen assessments, see Roger Parks, "Complementary Measures of Police Performance," in *Public Policy Evaluation*, Sage Yearbook in Politics and Public Policy, ed. Kenneth M. Dolbeare (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1975), pp. 185–215; Peter Rossi and Richard A. Berk, "Local Roots of Black Alienation," *Social Science Quarterly* 54 (March 1974): 741–758; and H. Schuman and B. Gruenberg, "Dissatisfaction with City Services: Is Race an Important Factor?" in *People and Politics in Urban Society*, ed. Harlan Hahn (Beverly Hills, California: Sage, 1972), pp. 369–392. For a negative evaluation of the usefulness of citizen assessments, see Brian Stipak, "Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator," *Public Administration Review* 39 (January-February 1979): 46–52.

27. Stipak, "Citizen Satisfaction with Urban Services."

28. These national surveys were conducted on our behalf by the DOXA polling institute in 1977, 1979, 1981, 1982, 1987, and 1988. Regional scores from one survey to the next were highly correlated ($r = .7 - .8$, figures that are significantly attenuated by sampling error). Our index of citizen satisfaction is a factor score based on a principal components analysis of mean regional satisfaction in each of the six national surveys; the mean loading on this index is .87. Two regions, Valle d'Aosta and Molise, are so small that they are excluded from all DOXA surveys and thus from this analysis.

29. We do not entirely understand why the citizens of Trentino-Alto Adige are happier about their regional government than seems warranted by its performance. However, this Alpine region includes a large, ethnically conscious German-speaking minority, for whom the regional government represents a significant measure of ethnic autonomy and a recognition of their special status. These *Südtiroler* may feel particular satisfaction with the symbolism of this "special" region, quite apart from its performance in terms of public policy. If this region is excluded from the calculation, the correlation between citizen satisfaction and our Index of Institutional Performance rises to $r = .90$.

30. Citizen satisfaction is significantly correlated with virtually every one of our performance indicators, taken individually. The strongest individual correlates are (r in parentheses) Legislative Innovation (.89), Cabinet Stability (.80), Reform Legislation (.74), and Bureaucratic Responsiveness (.73).

31. This generalization is true both *across* all regions and *within* each region. The only partial exception to this generalization is that in many regions during the late 1980s, satisfaction with *all* levels of government—national, local, and regional—increased somewhat more rapidly in smaller towns than in larger cities. We have no explanation for this intriguing finding, but it does not seriously impair our argument.

32. To avoid ambiguities about government and opposition roles, only avowed PCI and DC supporters are included in this figure.

33. See Table 2.5.

34. Methodologically, the effect of small samples and sampling error is to de-

press ("attenuate") correlations artificially; correcting for that attenuation would strengthen the correlation between the leaders' views and our Index. In other words, the data in Figure 3.4 understate the true correlation.

35. Separate analyses of the "special" and "ordinary" regions in Figure 3.4 suggest slightly different patterns in the two groups, although the samples are too small to be certain. The impact of a given difference in performance on satisfaction appears to be somewhat greater in the special regions than in the ordinary regions, perhaps because community leaders in the special regions have had longer to become confirmed critics or confirmed advocates of the regional government. Nevertheless, within each group of regions, satisfaction and performance are closely correlated.

36. The performance of regional government and the satisfaction of citizens with their regional government are also closely correlated with the performance and satisfaction ratings of *local* governments within those regions, as demonstrated in Appendix E. This suggests that the basic determinants of government performance have less to do with the policies and personalities of particular incumbents and more to do with the surrounding social environment. By contrast, aggregate satisfaction with *national* government is uncorrelated with any of these other evaluations; regions where people are relatively satisfied with regional and local government are not simply populated by "easy graders." These facts are wholly consistent with the contextual interpretation of government performance offered in Chapters 4–6.

الفصل الرابع
شرح الأداء المؤسسى

1. Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), pp. 251–254. See also Dahl, *Polyarchy*, pp. 62–80. Seymour Martin Lipset, *Political Man* (New York: Doubleday, 1960), Chapter 2, is the fount of contemporary empirical work on this issue. C. F. Cnudde and D. Neubauer, *Empirical Democratic Theory* (Chicago: Markham, 1969) is a convenient collection of the 1960s' work on modernization and democracy. For a recent sophisticated analysis that confirms the correlation between economic development and democracy, see John Helliwell, "Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth," NBER Working Paper 4066 (Cambridge, Massachussetts: National Bureau of Economic Research, 1992).

2. Kenneth A. Bollen and Robert W. Jackman, "Economic and Noneconomic Determinants of Political Democracy in the 1960s," *Research in Political Sociology* (1985), pp. 38–39, as cited in Samuel H. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991), p. 60.

3. Robert C. Fried and Francine F. Rabinovitz, *Comparative Urban Politics: A Performance Approach* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1980), p. 66.

4. Economic modernity is here measured by a factor score based on per capita income and gross regional product, the agricultural and industrial shares of the workforce, and the agricultural and industrial share of value added, all in the period 1970–1977. These components are very highly intercorrelated (mean load-

ing = .90). Any one of these measures, as well as many other indicators of affluence and socioeconomic modernization—from automobiles to indoor plumbing—tells essentially the same story.

5. Size is another factor that differentiates Lombardia from Basilicata, but considering all twenty regions, population size and institutional performance are absolutely uncorrelated.

6. The correlation between economic modernity and institutional performance is $r = -.03$ *among* the more developed regions in the upper right quadrant of Figure 4.2, and $r = .05$ *among* the less developed regions in the lower left quadrant.

7. See J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* (Princeton: Princeton University Press, 1975).

8. Of course, neither "republican" nor "liberal" has the same meaning in this historical dialogue as in contemporary American partisan politics. For the classic liberal interpretation of Anglo-American political thought, see Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (New York: Harcourt, Brace, 1955).

9. Don Herzog, "Some Questions for Republicans," *Political Theory* 14 (1986): 473.

10. In this wide-ranging debate, see (among many others) Robert N. Bellah, Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler, and Steven M. Tipton, *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life* (New York: Harper and Row, 1986); Isaac Kramnick, "Republican Revisionism Revisited," *American Historical Review* 87, no. 3 (June 1982): 629–664; Alasdair MacIntyre, *After Virtue* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 1981); Pocock, *The Machiavellian Moment*; Dorothy Ross, "The Liberal Tradition Revisited and the Republican Tradition Addressed," in John Higham and Paul Conkin, eds., *New Directions in American Intellectual History* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979); Michael Sandel, "The Procedural Republic and the Unencumbered Self," *Political Theory* 12 (1984): 81–96; Quentin Skinner, "The Idea of Negative Liberty: Philosophical and Historical Perspectives," in *Philosophy in History*, eds. Richard Rorty, J. B. Schneewind, and Quentin Skinner (New York: Cambridge University Press, 1984); Michael Walzer, "Civility and Civic Virtue in Contemporary America," in his *Radical Principles* (New York: Basic Books, 1980); and Gordon Wood, *The Creation of the American Republic: 1776–1787* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1969).

11. Cited in Bellah et al., *Habits of the Heart*, p. 28.

12. Harry N. Hirsch, "The Threnody of Liberalism: Constitutional Liberty and the Renewal of Community," *Political Theory* 14 (1986): 441.

13. William A. Galston, "Liberal Virtues," *American Political Science Review* 82 (1988): 1281.

14. Within empirical political science, much of the inspiration for this approach to understanding differences in democratic performance is traceable to the landmark study by Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963).

15. Walzer, "Civility and Civic Virtue," p. 64.

16. Skinner, "The Idea of Negative Liberty," p. 218.

17. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, ed. J. P. Mayer, trans. George Lawrence (Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1969), pp. 525–528.

18. Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Chicago: The Free Press, 1958), p. 85.

19. Here, and throughout our discussion of civic virtue, we draw on the insights of Jeff W. Weintraub, *Freedom and Community: The Republican Virtue Tradition and the Sociology of Liberty* (Berkeley: University of California Press, 1992).

20. Walzer, "Civility and Civic Virtue," p. 62.

21. Gianfranco Poggi, *Images of Society: Essays on the Sociological Theories of Tocqueville, Marx, and Durkheim* (Stanford: Stanford University Press, 1972), p. 59.

22. Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology* 91 (November 1985): 481–510.

23. Albert O. Hirschman, *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America* (New York: Pergamon Press, 1984), p. 57 *et passim*.

24. Tocqueville, *Democracy in America*, pp. 513–514.

25. Ibid., p. 515.

26. Almond and Verba, *The Civic Culture*, chapter 11.

27. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press, 1977), pp. 10–11; Lipset, *Political Man*; David Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (New York: Knopf, 1951).

28. "Nothing, in my view, more deserves attention than the intellectual and moral associations in America. American political and industrial associations easily catch our eyes, but the others tend not to be noticed." Tocqueville, *Democracy in America*, p. 517.

29. Tocqueville, *Democracy in America*, p. 190.

30. Not all associations of the like-minded are committed to democratic goals nor organized in an egalitarian fashion; consider, for example, the Ku Klux Klan or the Nazi party. In weighing the consequences of any particular organization for democratic governance, one must also consider other civic virtues, such as tolerance and equality.

31. Milton J. Esman and Norman T. Uphoff, *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 40.

32. Esman and Uphoff, *Local Organizations*, pp. 99–180, and David C. Korten, "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach," *Public Administration Review* 40 (September-October 1980): 480–511. Esman and Uphoff find that such factors as natural resources, physical infrastructure, economic resources, income distribution, literacy, and partisan polarization are apparently unrelated to the developmental effectiveness of local organizations. For further evidence of the effectiveness of local participation in Third World development, see John D. Montgomery, *Bureaucrats and People: Grassroots Participation in Third World Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988), pp. 42–57 and the works cited there.

33. Banfield, *Moral Basis of a Backward Society*, p. 10.

34. See Alessandro Pizzorno, "Amoral Familism and Historical Marginality," *International Review of Community Development* 15 (1966): 55–66, and Sydel F. Silverman, "Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy: Amoral Familism Reconsidered," *American Anthropologist* 70, no. 1 (February 1968): 1–19. The debate triggered by Banfield's book has been part of a broader scholarly controversy about the causal priority to be assigned "culture" and "structure." We return to this issue in Chapter 6.

35. *Le Associazioni Italiane*, ed. Alberto Mortara (Milan: Franco Angeli, 1985). The data are as of 1982. Our analysis excludes for-profit commercial organizations, tourist bureaus, and local branches of national organizations; the latter are excluded on the assumption that "imported" organizations may be a flawed indicator of local associational propensities. Labor unions and Catholic organizations, excluded by this proviso, are discussed later in this chapter, at pp. 106–107 and pp. 107–109, respectively.

36. The incidence of sports clubs and other associations is reasonably closely associated across Italy's regions ($r = .59$). To avoid having a single sector of activity dominate our measure of associational membership, we have constructed a factor score which weights each of these two categories (sports and other) equally. However, none of the statistical results reported in this book depends on the precise weight assigned to sports clubs.

37. Tocqueville, *Democracy in America*, pp. 517–518.

38. Our data on newspaper readership come from the *Annuario Statistico Italiano* (Rome: Istituto Centrale di Statistica, 1975), p. 135. These data are highly consistent with evidence from aggregated Eurobarometer surveys in 1976, 1980, 1983, 1986, and 1989 ($r = .91$). The Eurobarometer data also illustrate the strength of the connection between associational membership and newspaper readership at the *individual* level: 53 percent of group members read a newspaper more than once a week, as compared to 33 percent of nonmembers. This is specifically true of membership in virtually all types of associations, including sports clubs, *but not* of membership in religious groups.

39. Roberto Cartocci, "Differenze territoriali e tipi di voto: le consultazioni del maggio-giugno 1985," *Rivista Italiana di Scienza Politica* 15 (December 1985): 441. See also PierVincenzo Uleri, "The 1987 Referendum," in *Italian Politics: A Review*, vol. 3, eds. Robert Leonardi and Piergiorgio Corbetta (New York: Pinter Publishers, 1989), pp. 155–177.

40. Like all indices in this volume, the Index of Referenda Turnout, 1974–1987, is a factor score, based on the only factor to emerge from a principal components analysis of turnout in the five referenda. All correlations involving referenda voting reported in this chapter apply to turnout in *each* referendum, taken separately. In other words, the patterns are wholly unaffected by the content of the issues in each referendum.

41. See, for example, Richard S. Katz and Luciano Bardi, "Preference Voting and Turnover in Italian Parliamentary Elections," *American Journal of Political Science* 17 (1980): 97–114; and Roberto Cartocci, "Otto risposte a un problema: La divisione dell'Italia in zone politicamente omogenee," *Polis* 1 (December 1987): 481–514. Because of its tiny size, Valle d'Aosta is a single-member dis-

trict and thus does not use the preference vote system, so it is excluded from this analysis.

42. Once again, the Index of Preference Voting, 1953–1979, is a factor score based on the only factor to emerge from a principal components analysis of preference voting in the six elections.

43. These data come from secondary analysis of a 1968 national survey conducted by Samuel H. Barnes; we are grateful to Professor Barnes for enabling us to use these data. Region-by-region comparisons of survey and electoral data suggest that respondents in less civic regions slightly over-report their use of the preference vote, but this mild exaggeration, whatever its cause, does not vitiate the basic comparison.

44. These data come from aggregated Eurobarometer surveys in 1975, 1977, 1983, and 1987. These surveys, supplemented by the 1968 Barnes survey, suggest that somewhat more than one-third of Italian adults are members of one or more secondary associations, *including trade unions*, which account for slightly more than 40 percent of all associational memberships. (Experienced researchers believe that the inevitably limited number of probes in these surveys probably means that the results understate group membership, but this possible bias is constant across all regions.) At the individual level of analysis, group membership in Italy is best predicted by education, gender (unions and sports clubs are the most commonly reported affiliations), and residence in a civic community. Considering all types of groups, including unions, civic-ness increases the membership rate by roughly 10–15 percentage points, maleness increases it by roughly 15–20 percentage points, and education beyond primary school increases it by roughly 20–25 percentage points. Among less educated women in the least civic regions, only 15 percent claim group membership; among university educated men in the most civic regions, 66 percent report group membership.

45. The correlation between institutional performance and our measure of the civic community is $r = .53$ *among* the twelve regions in the upper right quadrant of Figure 4.5, and $r = .68$ *among* the eight regions in the lower left quadrant. Both are statistically significant ($p < .04$).

46. The partial correlation between economic development and institutional performance, controlling for the Civic Community Index, is $r = -.34$, which is statistically insignificant and in the wrong direction, whereas the correlation between the Civic Community Index and institutional performance remains highly significant ($p < .0001$). The bivariate correlation between the Civic Community Index and our measure of economic development is $r = .77$. Statistical mavens will recognize the potential problem of multicollinearity here, but in Chapter 5 we shall present additional evidence that distinguishes the effects of economic development and the civic community. It is worth recalling the redistributive formula according to which the central authorities provide special funding to the poorer regions. These transfers are intended to shield the poorer regions from the effects of their poverty, and this external aid may help account for the fact that regional wealth itself appears not to favor institutional performance, once we have controlled for the civic community.

47. In the 1968 Barnes national survey, 39 percent of the respondents in the

less civic regions claimed to know a member of parliament personally, as contrasted with 23 percent in the more civic regions. In our 1977 survey, more than twice as many citizens in less civic regions said that they had contacted a regional official as in more civic regions.

48. Compare Sidney Verba, Norman H. Nie, and N.-O. Kim, *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1971).

49. Harry Eckstein and Ted Robert Gurr, *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry* (New York: John Wiley and Sons, 1975).

50. This comparison is consistent with Giovanni Sartori's report in *Il Parlamento Italiano* (Naples: Edizioni Scientifiche Italiane, 1963) that among deputies in the national parliament between 1946 and 1958, 61 percent of all southerners were from upper class backgrounds, as compared to 39 percent of deputies from the Center-North, that is, the more civic section of the country. We should not exaggerate the social origins of the regional councilors anywhere. As discussed in Chapter 2, even in the South the councilors are drawn mostly from middle class backgrounds.

51. In 1970 and 1976 we asked all councilors, "With regard to this region, there is a lot of discussion of the desirability of increasing popular participation. In your opinion, what practical role can the citizens of the community have in regional affairs?" Responses were coded along a number of dimensions, including support for greater popular participation.

52. Income distribution as reconstructed from the aggregated 1975–1989 Eurobarometer surveys (the within-region coefficient of variation in reported family income) is more egalitarian in civic regions ($r = .81$). Controlling for civic-ness, income inequality and performance are uncorrelated, although multicollinearity shadows the results.

53. Robert D. Putnam, "Studying Elite Political Culture: The Case of Ideology," *American Political Science Review* 65 (September 1971): 651–681, found that among Italian (and British) politicians strong attachment to a set of values and beliefs is not incompatible with willingness to compromise.

54. See Carol A. Mershon, "Relationships Among Union Actors after the Hot Autumn," *Labour* 4 (1990): 46–52, and I. Regalia, "Democracy and Unions: Towards a Critical Appraisal," *Economic and Industrial Democracy* 9 (1988): 345–371.

55. Salvatore Coi, "Sindacati in Italia: iscritti, apparato, finanziamento," *Il Mulino* 28 (1979): 201–242, quotation at p. 206. Coi points out that unionization is actually greater in the public sector and in agriculture than in industry.

56. Among male manual workers the unionization rate is 39 percent in more civic regions, compared to 21 percent in less civic regions. Among male executives and professionals, the rate of union membership is 15 percent in more civic regions, as contrasted with 8 percent in less civic regions. Twelve percent of male farmers in more civic regions are union members, four times the rate in less civic regions. All in all, roughly 15 percent of all Italian adults are union members, and 25 percent are members of union households. All these data are drawn from aggregated Eurobarometer surveys in 1976, 1985, 1988, and 1989.

57. See Chapter 5, pp. 157–158, for historical confirmation of this point.

58. See Percy Allum, "Uniformity Undone: Aspects of Catholic Culture in Postwar Italy," in *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, edited by Zygmunt G. Barański and Robert Lumley (London: Macmillan, 1990).

59. Church attendance is far higher among women and the older generation, but these differences in civic involvement persist when we control for gender and age. All findings reported in this paragraph are based on aggregated Eurobarometer surveys between 1975 and 1989.

60. Gianfranco Poggi, *Italian Catholic Action* (Stanford: Stanford University Press, 1967); Allum, "Uniformity Undone," esp. p. 85, p. 91; and Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943–1988* (London: Penguin Books, 1990), pp. 169–170, p. 348.

61. A partial, but understandable exception to this generalization is that citizens in civic communities express greater interest in *local* affairs than do their counterparts in less civic areas.

62. The generalizations in this paragraph are based on aggregated Eurobarometer surveys between 1975 and 1989.

63. Sidney G. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy* (New Haven: Yale University Press, 1967), esp. pp. 80–81, pp. 198–246; quotations at p. 7 and p. 75 (emphasis in original).

64. These data are drawn from Eurobarometer surveys in 1986 and 1988. "Low" education refers to the 62 percent of the adult population who left school before age 15; "high" refers to all others. This sense of powerlessness is closely linked to dissatisfaction with the state of Italian democracy. The Index of Powerlessness is correlated $r = -.19$ with education, $r = -.15$ with the Civic Community Index, and $r = -.26$ with the respondent's satisfaction "with the way democracy works in Italy."

65. Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984), p. 179.

66. See Chapter 5 (pp. 146–148) for a more detailed discussion of organized criminality in the less civic regions.

67. Even in civic regions only one-third of the respondents picked the "trusting" alternative, but this is only a few percentage points less than for identical questions posed to Americans in the same period. See Eric M. Uslaner, "Comity in Context: Confrontation in Historical Perspective," *British Journal of Political Science* 21 (1991): 61.

68. The "law-and-order" items are drawn from a 1972 national survey directed by Samuel H. Barnes and Giacomo Sani, to whom we are grateful for making these data available. Ronald Inglehart in *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics* (Princeton: Princeton University Press, 1977) and *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton: Princeton University Press, 1990) argues that the balance between "materialist" and "post-materialist" values has important consequences for political behavior. Drawing on the aggregated 1976–1989 Eurobarometer surveys, we find that, controlling for age, education, family income, church attendance, gender, and regional affluence, people in more civic regions are significantly more likely to emphasize "more say in government" and "protect free speech," and significantly less

likely to emphasize "maintain order in the nation." Differences on Inglehart's fourth value ("fighting rising prices") are not significant. These contrasts, though modest in absolute size, are consistent with our account of the civic community: As between two equally educated, equally affluent, equally religious men or women of the same age, one in a civic region and one not, the citizen of the civic community is more concerned about democracy and less about authority. Like Inglehart, we believe such cultural differences are important, although our interpretation of their origins (Chapters 5 and 6) is somewhat different from his.

69. These data are drawn from aggregated Eurobarometer surveys between 1975 and 1989. The results summarized in Figure 4.14 combine "very satisfied" and "fairly satisfied." Given the massive sample, the region-by-region results are quite reliable. In a multiple regression predicting life satisfaction from income, church attendance, the civic community, age, education, sex, and date of interview (to test for possible trends over time), only the first three are significant. The *betas* are .16 for religious observance, .15 for income, and .14 for the civic community.

70. See, for example, Richard Dagger, "Metropolis, Memory, and Citizenship," *American Journal of Political Science* 25 (1981): 715–737; Alasdair MacIntyre, *After Virtue* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 1981); and Michael Taylor, *Community, Anarchy and Liberty* (New York: Cambridge University Press, 1982). To be sure, not all advocates of the ideals of the civic community have lauded traditional village life; Tocqueville, for example, feared that the power of kith and kin in rural France would inhibit civic engagement. On diversity among peasant villages, concerning the degree to which they display voluntary collaboration for collective goods, see Robert Wade, *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India* (New York: Cambridge University Press, 1988).

71. James Watson, *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in Post-War Calabria* (New York: Routledge, 1988), pp. 98–99. As indicated by its title, even the occasional *Circolo dei Nobili* (Nobles' Club) is hardly a force for egalitarian social solidarity.

72. Our story here intersects with a longstanding debate about the effectiveness of patronage-based political machines in urban America. The white-gloved advocates of "good government" (sometimes termed "goo-goos" by their adversaries) were contemptuous of "bossism," while the gnarled-hand defenders of patronage argued that the machines integrated immigrant groups into political life and ensured prompt street sweeping and responsive welfare officers. Government by patronage works, the party regulars claimed. What both sides overlooked, our Italian contrast makes clear, is the fundamental social egalitarianism and the dense horizontal networks of civic solidarity that traditionally formed the American social fabric, even in large cities. Loosely speaking, American cities had patronage, but not clientelism. Whether the urban machines were actually as efficient as their defenders claim, and whether, on the other hand, that social fabric has become dangerously frayed in recent years, are two important questions that deserve further inquiry. For an analysis of American urban politics parallel in some respects to our Italian research, see Terry Nichols Clark and Lorna Crowley

Ferguson, *City Money: Political Processes, Fiscal Strain, and Retrenchment* (New York: Columbia University Press, 1983).

73. Defined by the *Oxford English Dictionary* as "want of good citizenship."

74. Cicero, *Republic*, I, 25, as quoted in George H. Sabine, *A History of Political Theory*, 3rd ed. (New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1961), p. 166.

75. Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (1790, reprint ed., New York: Liberal Arts Press, 1955), p. 110.

76. Gabriel Almond, "Comparative Political Systems," *Journal of Politics* 18 (1956): 391–409. See also Gabriel Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little Brown, 1966); James Bryce, *Modern Democracies* (New York: The Macmillan Co., 1921), chapter 15; and Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), pp. 110–111.

77. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1976), esp. chapters 6 and 10.

78. G. Bingham Powell, *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence* (Cambridge: Harvard University Press, 1982), p. 41.

79. Michael Walzer, "Civility and Civic Virtue in Contemporary America," p. 69.

80. Barber, *Strong Democracy*, p. 117.

81. Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Franco Pavoncello, "Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government," *American Political Science Review* 77 (March 1983): 56, 67.

82. These data are drawn from the aggregated 1975–1989 Eurobarometer surveys. According to these data, 54 percent of northerners left school by age 15, compared to 57 percent of southerners. The 1981 census found illiteracy reduced to trivial proportions and concentrated in the oldest age cohorts, although it remained slightly higher in the South (4.6 percent) than in the North (0.9 percent).

83. It is often assumed that the Mezzogiorno is less urban than northern Italy, but this is simply untrue. In 1986, 51 percent of northerners lived in towns of 20,000 or fewer inhabitants, as compared to 42 percent of southerners, and 15 percent of northerners lived in cities of more than 250,000, compared to 22 percent of southerners. Even excluding Lazio (dominated by Rome), the comparable figures for the Mezzogiorno were 46 percent and 14 percent. In short, the South is somewhat more urban than the North.

84. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968); Nelson W. Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," *American Political Science Review* 62 (1968): 144–168; John R. Hibbing, "Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons," *American Journal of Political Science* 32 (August 1988): 681–712.

85. Putnam, Leonardi, Nanetti, and Pavoncello, "Explaining Institutional Success," p. 72.

86. Of the four most successful regional governments between 1978 and 1985, three had PCI-led governments for the entire 1970–1985 period and the fourth had a PCI-led government during the 1975–1985 period, when its performance visibly

improved. But all four regions have civic traditions that (as we shall see in Chapter 5) predate the Communist party by centuries. (If there is a causal link between civic-ness and Communist strength, it must run from the former to the latter.) In a multiple regression framework, both the Civic Community Index (*beta* = .76, T = 9.19, $p < .0000$) and the number of years of PCI government (*beta* = .31, T = 3.73, $p < .002$) are significant predictors of our Index of Institutional Performance. On the other hand, controlling for civic-ness, PCI involvement in government is unrelated to citizens' satisfaction with their regional government.

87. In 1985 the PCI entered the government of Calabria, the least civic of the twenty regions, and between 1984 and 1989 the PCI participated in the regional government of Sardinia, also relatively uncivic, but our evaluations of performance did not encompass this period.

الفصل الخامس

تتبع جذور المجتمع المدنى

1. The historical overview of Italian civic life in this chapter cannot pretend to be a comprehensive account of eight rich centuries of Italian history. Our story begins in the eleventh century primarily because the character of social and political life in the Dark Ages between the fall of Rome and 1000 remains in many respects obscure. Most unfortunate from the point of view of the theoretical argument we pursue here, the origins and prehistory of the northern communes are still shrouded in mist. J. K. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy: The Evolution of the Civil Life, 1000–1350* (London: Macmillan, 1973) observes that "significantly, no historian has succeeded in proving the continuance of civic institutions from late Roman to medieval times for any city north of Rome. . . . To try to catch a glimpse of an emergent Italian commune is a frustrating experience; so often the evidence seems to come just too soon or just too late" (p. 14, p. 49). See also Daniel Waley, *The Italian City-Republics*, 2nd ed. (New York: Longman, 1978), pp. 1–8. We are grateful to the distinguished Italian medievalist Richard Goldthwaite for encouraging our historical inquiries and for cautioning us about missteps along the way, although he bears no responsibility for mistakes that remain.

2. J. K. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 38. The division between the Norman kingdom in the South and the communal republics in the North corresponds in many respects to the boundary between the Byzantine and Roman Catholic domains in the preceding epoch. Whether this parallelism reflects real and enduring regional traditions even deeper than those discussed in this chapter is an important question for future research.

3. *The Times Atlas of World History*, 3rd edition, eds. Geoffrey Barraclough and Norman Stone (London: Times Books, 1989), p. 124.

4. Harry Hearder, *Italy: A Short History* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 69.

5. John Larner, *Italy in the Age of Dante and Petrarch: 1216–1380* (New York: Longman, 1980), pp. 27–28.

6. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 119.

7. Larner, *Italy*, pp. 16–37.

8. *Times Atlas of World History*, p. 124.

9. Denis Mack Smith, *A History of Sicily: Medieval Sicily: 800–1713* (New York: Viking Press, 1968), p. 54; Larner, *Italy*, pp. 28–29.

10. Larner, *Italy*, p. 31.

11. Denis Mack Smith, *History of Sicily*, pp. 55–56. See also Giovanni Tobacco, *The Struggle for Power in Medieval Italy: Structures of Political Rule* (New York: Cambridge University Press, 1989), p. 191 and pp. 237–244.

12. Pietr Kropotkin, *Mutual Aid: A Factor of Evolution* (London: Heinemann, 1902), p. 166.

13. Frederic C. Lane, *Venice and History* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1966), chapter 32, "At the Roots of Republicanism," p. 535.

14. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 57. See also Larner, *Italy*, p. 86, and Tobacco, *Struggle for Power in Medieval Italy*, esp. p. 188 and pp. 203–204.

15. Lauro Martines, *Power and Imagination: City-States in Renaissance Italy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988), p. 148, estimates that between 2 and 12 percent of communal inhabitants were enfranchised, but Larner, *Italy*, p. 122, reports that one in five males had political rights in Florence, and Waley, *Italian City-Republics*, pp. 51–54, implies even higher participation rates.

16. Waley, *Italian City-Republics*, pp. 29–31, 51–52.

17. Lane, *Venice and History*, p. 524.

18. For a useful overview of the governmental institutions of the republics, see Waley, *Italian City-Republics*, pp. 25–54.

19. Marvin B. Becker, *Medieval Italy: Constraints and Creativity* (Bloomington: Indiana University Press, 1981), p. 60.

20. At least since the eighteenth century, *laissez faire* economists and politicians have been deeply skeptical about the social and economic effects of guilds. Recently, Mancur Olson has restated this argument in his stimulating book, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982): "Although they provided insurance and social benefits for their members, the guilds were, above all, distributional coalitions that used monopoly power and often political power to serve their interests. . . . [T]hey also reduced economic efficiency and delayed technological innovation." (p. 125) Although this is not the place for a comprehensive evaluation of the social consequences of the medieval guilds, our argument in this book suggests that whatever their other, more deleterious effects, the guilds marked an important stage in the development of horizontal social networks that contribute favorably both to governmental and to economic performance. For a related argument on the positive functions served by guilds, see Charles R. Hickson and Earl A. Thompson, "A New Theory of Guilds and European Economic Development," *Explorations in Economic History* 28 (1991): 127–168, and Avner Greif, Paul Milgrom, and Barry Weingast, "The Merchant Gild as a Nexus of Contracts," unpublished manuscript (Stanford, California: Hoover Institute, 1992).

21. Kropotkin, *Mutual Aid*, p. 174.

22. Larner, *Italy*, p. 196.

23. Ibid., p. 113.

24. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 80.

25. Hearder, *Italy: A Short History*, p. 76.

26. Becker, *Medieval Italy*, p. 36, footnote 32.

27. Larner, *Italy*, p. 114. Tobacco, *The Struggle for Power in Medieval Italy*, p. 222, reports that by the beginning of the thirteenth century, Florence boasted 150 private defensive towers.

28. Waley, *Italian City-Republics*, pp. 97, 114.

29. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 83.

30. Ibid., p. 95.

31. Waley, *Italian City-Republics*, pp. 32–36.

32. Ibid., p. 13.

33. William J. Bouwsma, "Italy in the late Middle Ages and the Renaissance," in *The New Encyclopedia Britannica: Macropaedia* (Chicago: Encyclopedia Britannica, 1978), vol. 9, p. 1134.

34. Martines, *Power and Imagination*, p. 111.

35. Larner, *Italy*, p. 189.

36. John Hicks, *A Theory of Economic History* (New York: Oxford University Press, 1969), Chapters 3–4.

37. Hicks, *Theory of Economic History*, p. 40.

38. Ibid., Chapter 5.

39. Becker, *Medieval Italy*, p. 19.

40. Crafts and small manufactories were also important to the economies of the communal republics. The wool industry, for example, sustained a third of the Florentine population. However, these activities were not unique to the Italian city-states, whereas Italians had more nearly a monopoly in long-distance commerce and finance. By the 1290s, for instance, London hosted no fewer than 14 Italian bank branches and Paris 20. See Larner, *Italy*, pp. 187, 189.

41. Becker, *Medieval Italy*, pp. 85, 177 (emphasis in original). See also Janet Coleman, "The Civic Culture of Contracts and Credit: A Review Article," *Comparative Studies in Society and History* 28 (1986): 778–784.

42. Carlo M. Cipolla, *Before the Industrial Revolution: European Society and Economy, 1000–1700*, 2nd edition (London: Metheun, 1980), pp. 198–199. See also Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 71.

43. Larner, *Italy*, p. 198.

44. Ibid., p. 115.

45. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 94.

46. Bouwsma, "Italy in the late Middle Ages and the Renaissance," p. 1134. Larner, *Italy*, p. 183, and Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 153, give a slightly different list of the largest Italian cities, moving Milan and Genoa ahead of Palermo, but all agree on Italy's pre-eminence in Europe.

47. Larner, *Italy*, p. 29.

48. Bouwsma, "Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance," p. 1136.

49. Larner, *Italy*, p. 160, reports that "by the middle of the sixteenth century the Church in the north and centre of the peninsula owned only 10–15 percent of the land, whereas in the south it still retained 65–75 percent."

50. Cipolla, *Before the Industrial Revolution*, p. 148. Cipolla in this passage is describing the difference between feudal and communal patterns across Europe,

but he makes clear that this distinction applies specifically to the contrast between northern and southern Italy.

51. Philip Ziegler, *The Black Death* (London: Penguin, 1970), pp. 40–62; Hearder, *Italy: A Short History*, pp. 98–99.

52. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 107.

53. Ibid., p. 142.

54. Larner, *Italy*, p. 146, notes that "the very need felt for the ratification of the *signore*'s more important acts of state in general councils suggests a mentality which held fast to the principle that 'what touches all, should be approved by all'." See also Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State* (London: Verso, 1974), p. 162.

55. See the useful map in *The Times Atlas of World History*, p. 124, on which Figure 5.1 is in part based. See also Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, Map 4, and Larner, *Italy*, pp. 137–150.

56. Nicolò Machiavelli, *The Discourses* (London: Penguin Books, 1970), ed. Bernard Crick, trans. Leslie J. Walker, Book I, Chapter 55, p. 243, p. 246.

57. Bouwsma, "Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance," p. 1142.

58. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 8, citing Matteo Palmieri's *Della Vita Civile*, published in the 1430s. On Italian political thought in this period, see especially J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* (Princeton: Princeton University Press, 1975).

59. Larner, *Italy*, p. 51.

60. Bouwsma, "Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance," p. 1139.

61. Strictly speaking, the Sicilian and continental portions of the southern kingdom had been split between the Aragon and Angevin dynasties in 1282, but they would later be reunited as the Kingdom of the Two Sicilies. Excluded from the map are some peripheral areas—Sardinia, western Piedmont, and Trentino—that in this epoch looked more closely toward Spain, France, and Germany, respectively.

62. Hearder, *Italy: A Short History*, pp. 131–132, p. 136; Waley, *Italian City-Republics*, p. 17, and Cipolla, *Before the Industrial Revolution*, p. 162, p. 262.

63. Carlo Tullio-Altan, in *La nostra Italia: Arretratezza socioculturale, clientelismo, trasformismo e rebellismo dall'Unità ad oggi* (Milan: Feltrinelli, 1986), pp. 31–35. Following Max Weber, Tullio-Altan, a distinguished Italian sociologist, attributes the eclipse of communal republicanism, and the socioeconomic progress it had spawned, to the Counter-Reformation, which shielded Italy from the influence of the Protestant ethic that linked individual salvation and social responsibility. A fuller historical account would obviously also have to take account of the shift of trade routes from the Mediterranean to the Atlantic, among many other factors.

64. Sydel F. Silverman, *Three Bells of Civilization: The Life of an Italian Hill Town* (New York: Columbia University Press, 1975), pp. 93–95; Silverman, "Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy: Amoral Familism Reconsidered," *American Anthropologist* 70 (February 1968): 9.

65. Maurice Vaussard, *Daily Life in Eighteenth Century Italy*, trans. Michael Heron (New York: Macmillan, 1963), p. 17.

66. During the heyday of the communal republics, the North was more urban than the South, but this has not been the case throughout history. Leaving aside the historic southern metropolises of Naples, Palermo, and Rome, a large fraction of southern peasants traditionally lived in "agro-towns," commuting daily to the fields. As we noted in Chapter 4, note 83, in contemporary Italy, the South is more urban than the North.

67. Harry Hearder, *Italy in the Age of the Risorgimento: 1790–1870* (New York: Longman, 1983), p. 126.

68. Bouwsma, "Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance," p. 1139.

69. Gianni Toniolo, *An Economic History of Liberal Italy: 1850–1918*, trans. Maria Rees (New York: Routledge, 1990), p. 38, quoting P. Villani, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione* (Bari: Laterza, 1973), p. 155.

70. Anthony Pagden, "The Destruction of Trust and its Economic Consequences in the Case of Eighteenth-century Naples," in *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, ed. Diego Gambetta (Oxford: Blackwell, 1988), pp. 127–141.

71. Maurice Agulhon, *The Republic in the Village: The People of the Var from the French Revolution to the Second Republic*, trans. Janet Lloyd (New York: Cambridge University Press, 1982), esp. pp. 124–149.

72. Ibid., pp. 131–132.

73. Ibid., p. 128.

74. Ibid., pp. 157, 302.

75. Ibid., p. 150.

76. In 1859–60 the Piedmontese monarchy, after a complicated diplomatic chess game, annexed most of the Italian peninsula, and Victor Emmanuel II was proclaimed king of united Italy in 1861. Venetia was added in 1866 and finally Rome in 1870, the date generally treated as marking the achievement of Unification. Later, Triestino and Trentino-Alto Adige were won in the 1919 Treaty of Versailles. For more details, see Hearder, *Italy in the Age of the Risorgimento: 1790–1870*.

77. See Kent Roberts Greenfield, *Economics and Liberalism in the Risorgimento: A Study of Nationalism in Lombardia, 1814–48* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1965) for a treatment of Lombard liberals in this respect, as well as Raymond Grew, *A Sterner Plan for Italian Unity: The Italian National Society in the Risorgimento* (Princeton: Princeton University Press, 1963).

78. Carlo Trigilia, "Sviluppo economico e transformazioni sociopolitiche dei sistemi territoriali a economia diffusa," *Quaderni della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli* (Milan) 16 (1981): 57.

79. See Martin Clark, *Modern Italy 1871–1982* (New York: Longman, 1984), pp. 76–77, and Maurice F. Neufeld, *Italy: School for Awakening Countries: The Italian Labor Movement in Its Political, Social, and Economic Setting from 1800 to 1960* (Ithaca, New York: New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, 1961), pp. 60, 175–176. Fraternal ethnic associations that sprang up among American immigrant groups in the nineteenth century also often served as mutual aid societies. See Michael Hechter, *Principles of Group Solidarity* (Berkeley: University of California Press, 1987), pp. 112–120.

80. Neufeld, *Italy: School for Awakening Countries*, pp. 176–177.

81. Ibid., p. 177.

82. Clark, *Modern Italy*, p. 76.

83. Denis Mack Smith, *Italy: A Modern History* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1959), p. 243.

84. Neufeld, *Italy: School for Awakening Countries*, p. 185.

85. Ibid., p. 64.

86. Clark, *Modern Italy*, p. 87, p. 107; see also Paul Ginsborg, "Family, Culture and Politics in Contemporary Italy," in *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, eds. Zygmunt G. Barański and Robert Lumley (London: Macmillan, 1990), p. 29.

87. Compare Chapter 4, pp. 107–109.

88. Clark, *Modern Italy*, p. 142.

89. Donald H. Bell, "Worker Culture and Worker Politics," *Social History* 3 (January 1978): 1–21.

90. Samuel H. Barnes, *Representation in Italy: Institutionalized Tradition and Electoral Choice* (Chicago: University of Chicago Press, 1977) presents systematic evidence supporting this interpretation.

91. See Sidney G. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy* (New Haven: Yale University Press, 1967), esp. pp. 239–241 and pp. 300–342, and Luigi Graziano, "Patron-Client Relationships in Southern Italy," *European Journal of Political Research* 1 (1973): 3–34. After the Fascist parenthesis, former *popolari* activists, such as Alcide de Gasperi, founded the Christian Democratic (DC) party, which became the dominant political force in Republican Italy. Unlike the *Partito popolare*, however, the DC drew much of its electoral support from patron-clientelist networks in the Mezzogiorno.

92. Sydel F. Silverman, "Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy," p. 9.

93. Ginsborg, "Family, Culture and Politics," pp. 28–29.

94. As quoted in Piero Bevilacqua, "Uomini, terre, economie," in *La Calabria*, eds. Piero Bevilacqua and Augusto Placanica (Turin: Einaudi, 1985), pp. 295–296.

95. Denis Mack Smith, *Italy: A Modern History*, p. 35.

96. Some scholars emphasize agricultural landholding patterns as the crucial variable that explains mores, politics, social relations, and economics in Italy. See, for example, Silverman, "Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy" and (more generally) William Brustein, *The Social Origins of Political Regionalism: France, 1849–1981* (Berkeley: University of California Press, 1988). While not denying all significance to this factor, we doubt that it can account for the civic continuities we describe, in part because traditional landholding patterns in Italy vary in complex ways that are at best imperfectly correlated with those continuities (see Clark, *Modern Italy*, pp. 12–18), in part because of the unique role that Italian cities have played in establishing and maintaining those continuities, and in part because the postwar land reforms in the Mezzogiorno seem to have had little impact on its political culture as described here. See Michael A. Korovkin, "Exploitation, Cooperation, Collusion: An Enquiry into Patronage," *European Journal of Sociology* 29 (1988): 105–126.

97. Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics*

1943–1988 (London: Penguin Books, 1990), pp. 33–34; the cited passage is from Piero Bevilacqua, "Quadri mentali, cultura e rapporti simbolici nella società rurale del Mezzogiorno," *Italia Contemporanea* 36 (1984): 69.

98. For these and many other examples, see Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 27.

99. Cited in Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 13.

100. Banfield, *Moral Basis of a Backward Society*.

101. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, p. 43.

102. Manlio Rossi-Doria, *Dieci Anni di Politica Agraria nel Mezzogiorno* (Bari: Laterza, 1958), p. 23, as cited in Tarrow, *Peasant Communism*, p. 61.

103. Tarrow, *Peasant Communism*, p. 7, pp. 75–77, *et passim*; Henner Hess, *Mafia and Mafiosi: The Structure of Power*, trans. Ewald Osers (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1973).

104. Graziano, "Patron-Client Relationships in Southern Italy," pp. 5, 11; the embedded quotation is from Pasquale Turiello, *Governo e governati in Italia* (Bologna: Zanichelli, 1882), p. 148.

105. A. Caracciolo, *Stato e società civile: Problemi dell'unificazione italiana* (Torino: Einaudi, 1977), p. 86, as cited in Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 53.

106. Pino Arlacchi, *Mafia, Peasants and Great Estates: Society in Traditional Calabria*, trans. Jonathan Steinberg (New York: Cambridge University Press, 1983); S. N. Eisenstadt and L. Roniger, *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York: Cambridge University Press, 1984), pp. 65–67; Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, p. 68; and Graziano, "Patron-Client Relationships in Southern Italy."

107. Leopoldo Franchetti, *Inchiesta in Sicilia* (Florence: Valecchi, 1974; originally published 1877), as paraphrased in Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 63. Tullio-Altan (who also cites N. Dalla Chiesa, *Il potere mafioso: Economia e ideologia* [Milan: Mazzotta, 1976], p. 64) argues that clientelism in the South was strongly reinforced after 1876 by the advent of a national ruling alliance between the southern aristocracy and a reactionary part of the northern bourgeoisie.

108. Diomede Ivone, "Moral Economy and Physical Life in a Large Estate of Southern Italy in the 1800s," *Journal of Regional Policy* 11 (January/March 1991): 107–110, summarizing Marta Petrusewicz, *Latifondo: Economia morale e vita materiale in una periferia dell'Ottocento* (Venice: Marsilio, 1989).

109. Graziano, "Patron-Client Relationships in Southern Italy," p. 26.

110. Clark, *Modern Italy*, pp. 69–73.

111. Antonio Gramsci, *Antologia degli Scritti*, eds. Carlo Salinari and Mario Spinella (Rome: Riuniti, 1963) vol. 1, p. 74, as cited in Tarrow, *Peasant Communism*, p. 3.

112. Hess, *Mafia and Mafiosi*, p. 18.

113. Ibid., p. 25. See also Tullio-Altan, *La nostra Italia*, pp. 67–76, and Graziano, "Patron-Client Relationships in Southern Italy," p. 10, who describes the Mafia as "the specific form of traditional Sicilian clientelism."

114. Diego Gambetta, "Mafia: the Price of Distrust," in *Trust*, ed. Gambetta, p. 162.

115. Franchetti, *Inchiesta in Sicilia*, pp. 72–73, as quoted in Tullio-Altan, *La nostra Italia*, pp. 68–69.

116. Ginsborg, *History of Contemporary Italy*, p. 34.

117. Diego Gambetta, "Fragments of an Economic Theory of the Mafia," *European Journal of Sociology* 29 (1988): 127–145, quotation at p. 128.

118. Hess, *Mafia and Mafiosi*, p. 67.

119. Gambetta, "Mafia: the Price of Distrust," p. 173.

120. Eisenstadt and Roniger, *Patrons, Clients, and Friends*, p. 68; Hess, *Mafia and Mafiosi*.

121. Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 69.

122. Hess, *Mafia and Mafiosi*, pp. 76–77.

123. For a similar analysis of the Mafia and Camorra in today's Italy, see Ginsborg, "Family, Culture and Politics," pp. 41–45.

124. Arlacchi, *Mafia, Peasants and Great Estates*.

125. Our measure of the strength of mutual aid societies is a factor score summarizing the membership in such societies, standardized for regional population, in 1873, 1878, 1885, 1895, and 1904.

126. Our measure of cooperative strength is a factor score summarizing the number of cooperatives, standardized for regional population, in 1889, 1901, 1910, and 1915.

127. Our measure of the strength of the mass-based parties is a factor score summarizing the strength of the socialists and Catholic *popolari* in the national elections of 1919 and 1921, as well as their strength on local councils in this period.

128. Our measure of electoral turnout is a factor score summarizing turnout in the national elections of 1919 and 1921, as well as turnout in the local and provincial elections of 1920; these were the only elections under universal manhood suffrage before the advent of Fascism.

129. Our measure here is the proportion of all local cultural and recreational organizations in the 1982 associational census that had been founded before 1860. This is clearly an indirect and imperfect indicator, since it excludes associations active in the earlier period that did not survive. On the other hand, in the absence of any earlier census of local associations, these data offer the only available nationwide, quantitative index of local nonpolitical and noneconomic associationism in late nineteenth-century Italy.

130. Most of the territories that later became Friuli-Venezia Giulia and Trentino-Alto Adige were annexed to Italy only at the end of World War I and are thus excluded from this historical analysis, as is tiny Valle d'Aosta, which was part of Piedmont in this period.

131. The over-time stability of civic-ness represented in Figure 5.3 rests on somewhat different sets of variables in the two periods. We lack data on any single variable over the entire century-long span. However, the very high decade-to-decade stabilities for such items as mutual aid societies, cooperatives, electoral turnout, and use of the preference vote (uniformly $r > .9$) are consistent with high long-term stability.

132. Samuel H. Barnes and Giacomo Sani, "Mediterranean Political Culture and Italian Politics," *British Journal of Political Science* 4 (July 1974): 289–303, offer evidence that by some measures of political behavior (particularly such indicators of patron-clientelism as preference voting and personal ties to politicians)

southern migrants to the North are more similar to those of native-born northerners than to their erstwhile compatriots in the South, suggesting that "acculturation" to dominant community patterns can occur rather rapidly. Civic behavior, as we contend in the following chapter, is anchored more firmly in social norms and networks than in personal predilections.

133. Our conclusions about the impact of historical traditions on contemporary civic culture and government performance are strikingly parallel to the anthropological findings of Caroline White, *Patrons and Partisans: A Study of Politics in Two Southern Italian comuni* (New York: Cambridge University Press, 1980). White studied two neighboring towns in Abruzzi, one characterized by a century of active civic engagement, egalitarian social relations, "community-mindedness," "open politics," and effective local government, the second by a tradition of patron-clientelism, social hierarchy, personalism, factionalism, and ineffective government. White's explanation for these contrasting syndromes and ours both center on social history. We differ only in the special emphasis she places on landholding patterns.

134. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, pp. 17–37, observes that the chief economic contrast within tenth-century Italy was between the backward inland areas and the wealthier coastal cities, found in both the North and the South, but especially the South.

135. Compare Larner, *Italy*, pp. 149–150 and pp. 189–190 and Becker, *Medieval Italy*.

136. Up to the 1970s, industrial employment remained a reasonably good measure of economic modernization in Italy; thereafter, the emergence of a post-industrial, service-based economy meant that industrial employment was no longer so unequivocal an indicator. The Italian censuses of labor force participation in the late nineteenth century are notoriously suspect, so some caution is appropriate in assessing the data on the 1870s and 1880s in Table 5.2. Our analysis is based on official estimates published by the Italian Central Statistical Institute in the 1970s. However, the adjusted data presented in O. Vitali, *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva* (Rome: Università di Roma, 1970) yield essentially identical results.

137. The national infant mortality rate was 155 per 1000 live births; Emilia-Romagna's rate was 171, and Calabria's 151.

138. In 1977–1985 infant mortality rates per 1000 live births were 15 for Calabria and 11 for Emilia-Romagna.

139. Robert Leonardi, "Peripheral Ascendancy in the European Community: Evidence from a Longitudinal Study," unpub. ms. (Brussels: European Commission, November 1991). Spain, Greece, and Portugal were not members of the Community in 1970 and are thus not included in the analysis.

140. A preliminary version of the following material first appeared in our "Institutional Performance and Political Culture: Some Puzzles about the Power of the Past," *Governance* 1 (July 1988): 221–242.

141. The results reported here draw on historical employment data from 1901 and infant mortality data from 1901–1910, but similar results obtain with data from throughout the period between 1880 and 1920. The contemporary data are

from 1977 (employment) and 1977–1985 (infant mortality), but again the results are robust and do not depend upon the particular dates chosen.

142. The adjusted R^2 for predicting civic-ness in the 1970s is .86, which is entirely attributable to the r = .93 correlation with civic traditions in 1860–1920. The *beta* for each of the socioeconomic variables is wholly insignificant.

143. Predicting agricultural employment in 1977, the *beta* for agricultural employment in 1901 is .26 (sig. = .11), while the *beta* for civic traditions is –.73 (sig. = .0003). Predicting industrial employment in 1977, the *beta* for industrial employment in 1901 is .01 (insignificant), while the *beta* for civic traditions is .82 (sig. = .0005). The adjusted R^2 for agricultural employment in 1977 is .69, while the adjusted R^2 for industrial employment in 1977 is .63.

144. In predicting infant morality in 1977–1985, the *beta* for infant mortality in 1901–1910 is .19 (insignificant), while the *beta* for civic traditions is –.75 (sig. = .001). The adjusted R^2 is .56.

145. Good data on regional per capita income are not readily available for the nineteenth century, and by 1911 (when some data become available) income and civics are sufficiently closely correlated (r = .81) that this type of statistical analysis is threatened by the technical problem of multicollinearity. However, predicting income in 1987, the *beta* for income in 1911 is .32 (sig. = .003), while the *beta* for civic traditions is .70 (sig. = .0000); the adjusted R^2 is .96. In other words, both civic traditions and income levels in 1911 seem to be independently linked to income in the 1980s, but civics still seems to be a stronger predictor than economics. Meanwhile, controlling for civic traditions (*beta* = .90, sig. = .0003), income in 1911 makes no contribution whatsoever (*beta* = .02, sig. = .91) to explaining civics in the 1970s. All this is broadly consistent with the results reported in the text for employment and infant mortality.

146. Compare Ronald Inglehart, "The Renaissance of Political Culture," *American Political Science Review* 82 (1988): 1203–1230 for a similar argument, although Inglehart's definition of "civic culture" differs somewhat from ours.

147. Union membership was relatively low before World War I, and the available data are not wholly reliable, in part because of the complexities of aggregating evidence from agricultural and industrial unions of different political complexions.

148. From his detailed study of working-class organization in Sesto San Giovanni, Bell reaches a similar conclusion: "Pre-factory cultural traditions significantly conditioned the formation of a modern Italian working class and its political action" ("Worker Culture and Worker Politics," p. 20). See also Donald Howard Bell, *Sesto San Giovanni: Workers, Culture, and Politics in an Italian Town, 1880–1922* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1986). Union membership at the regional level in 1921 is correlated r = .58 with the fraction of the workforce in industry, and r = –.49 with the fraction of the workforce in agriculture, but these correlations are spurious, attributable to the joint dependence of both union membership and economic development on civic traditions.

149. For evidence supporting the assessments in this paragraph, see Vitali, *Aspetti dello sviluppo*, pp. 360–361, pp. 376–389; Toniolo, *Economic History*, esp. pp. 5–8 and pp. 120–123 (though the columns in Toniolo's Table 10.4, p.

122 are unfortunately reversed); Vera Zamagni, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia: Bilancio dell'età giolittiana* (Bologna: Il Mulino, 1978), esp. pp. 198–199; Tullio-Altan, *La nostra Italia*, pp. 38–39; Clark, *Modern Italy*, p. 24, p. 31, p. 132. Toniolo's recent book provides a useful, systematic overview of Italian economic development between 1850 and 1918.

150. See Zamagni, *Industrializzazione*, esp. pp. 205–206; and Istituto Guglielmo Tagliacarne, *I redditi e i consumi in Italia: Un'analisi dei dati provinciali* (Milan: Franco Angeli, 1988), esp. p. 55.

151. For an introduction to the economic literature on regional disparities, see Robert J. Barro and Xavier Sala-i-Martin, "Convergence across States and Regions," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 1991: 107–182. For brief overviews of the voluminous literature on the "Southern Question," see Toniolo, *Economic History*, esp. pp. 133–150; Clark, *Modern Italy*, esp. pp. 23–28; and Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, pp. 17–28.

152. Zamagni, *Industrializzazione*, pp. 199–201.

153. Toniolo, *Economic History*, p. 148.

154. Ibid., p. 52. Literacy was higher in the North than in the South at the time of Unification, and this gap steadily grew between 1871 and 1911. Education was one important latent advantage that helps to explain the North's more rapid progress. North-South educational differences have essentially disappeared in recent decades, however, despite the persisting, even widening economics and civics gaps. See Chapter 4, p. 118.

155. Ibid., p. 121, p. 148.

156. J. R. Siegenthaler, "Sicilian Economic Change since 1860," *Journal of European Economic History* no. 2 (1973): 414, as cited in Zamagni, *Industrializzazione*, p. 215, concludes that "the rigidity of Sicily's social and political structure must be seen as the single most important cause of the island's economic backwardness and its disappearance as virtually the only way towards advancement."

157. Arnaldo Bagnasco, *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano* (Bologna: Il Mulino, 1977) and Bagnasco, *La costruzione sociale del mercato: Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia* (Bologna: Il Mulino, 1988).

158. Michael J. Piore and Charles F. Sabel, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity* (New York: Basic Books, 1984). For a useful compendium of research on industrial districts, "flexible specialization," and their social preconditions, see *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, eds. Frank Pyke, Giacomo Becattini, and Werner Sengenberger (Geneva: International Institute for Labor Studies of the International Labor Organisation, 1990), especially Sebastiano Brusco, "The Idea of the Industrial District: Its Genesis," pp. 10–19, and Giacomo Becattini, "The Marshallian Industrial District as a Socioeconomic Notion," pp. 37–51. The "flexible specialization" thesis sometimes includes the hypothesis that such industrial districts represent the "wave of the future" in the world economy, but that is not part of our argument here.

159. Sebastiano Brusco, "The Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration," *Cambridge Journal of Economics* 6 (1982): 167–184. Patrizio

Bianchi and Giuseppina Gualtieri, "Emilia-Romagna and its Industrial Districts: The Evolution of a Model," *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*, eds. Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti (New York: Pinter, 1990), pp. 83–108, note that although the success of small and medium enterprises in the "third Italy" was initially attributed to widespread evasion of tax law and union agreements, subsequent research has generally rejected that interpretation.

160. Mark H. Lazerson, "Organizational Growth of Small Firms: An Outcome of Markets and Hierarchies?" *American Sociological Review* 53 (June 1988): 331.

161. Michael J. Piore and Charles F. Sabel, "Italian Small Business Development: Lessons for U.S. Industrial Policy," in *American Business in International Competition: Government Policies and Corporate Strategies*, eds. John Zysman and Laura Tyson (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 401–402.

162. Piore and Sabel, *Second Industrial Divide*, p. 265, p. 275.

163. For evidence of the patterns described in this paragraph, see Brusco, "The Idea of the Industrial District," pp. 15–16; Becattini, "The Marshallian Industrial District," p. 33 and p. 39; Michael J. Piore, "Work, Labour and Action: Work Experience in a System of Flexible Production," p. 55 and pp. 58–59, and Carlo Trigilia, "Work and Politics in the Third Italy's Industrial Districts," pp. 179–182, all in *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, eds. Pyke, Becattini, and Sengenberger, as well as Paolo Feltrin, "Regolazione politica e sviluppo economico locale," *Strumenti* 1 (January-April 1988): 51–81. Civic networks appear to foster economic dynamism outside Italy, too. For example, "Silicon Valley's resilience owes as much to its rich networks of social, professional and commercial relations as to the efforts of individual entrepreneurs." AnnaLee Saxenian, "Regional Networks and the Resurgence of Silicon Valley," *California Management Review* 33 (Fall 1990): 89–112.

164. *Atlas of Industrializing Britain, 1780–1914*, eds. John Langton and R.J. Morris (New York: Metheun, 1986), p. xxx.

165. Ginsborg, *History of Contemporary Italy*, p. 219. Though not high by North American standards, these figures are extraordinary on a continent where many families still remain in one location for generations. (Even today, educated Italians, asked "Where do you come from?" often cite the small town from which their parents emigrated decades ago and where they themselves have, in fact, never lived.) In addition, of course, millions of Italians have emigrated to other countries. Indeed, it might be argued that "selective emigration" could account for the backwardness of the South, if civic-minded southerners were disproportionately likely to emigrate. (For some suggestive evidence, see Johan Galtung, *Members of Two Worlds* [New York: Columbia University Press, 1971], pp. 190–191, as cited in Barnes and Sani, "Mediterranean Political Culture and Italian Politics," p. 300.) While we do not discount this argument entirely, it cannot account for the historical continuities traced here, for during most of the nineteenth century the large-scale Italian emigration came largely from the North. Southern emigration did not become substantial until the 1890s. See Clark, *Modern Italy*, p. 32, pp. 165–166.

الفصل السادس

رأس المال الاجتماعى والنجاح المؤسسى

1. If proof were needed, our own surveys found bitter dissatisfaction with public life and private prospects in these regions. The notion sometimes expressed by outsiders that southerners enjoy their backward state—that they prefer the kind of public life they have—is contrary not merely to common sense, but also to empirical evidence.

2. Jeff Frieden, Peter Hall, and Ken Shepsle deserve credit for posing the questions that stimulated this chapter, but bear no responsibiiity for the results.

3. David Hume, (1740), Book 3, Part 2, Section 5, as quoted in Robert Sugden, *The Economics of Rights, Co-operation and Welfare* (Oxford: Basil Blackwell, 1986), p. 106.

4. Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 6. For useful introductions to the burgeoning formal literature on dilemmas of collective action, see Ostrom, as well as Robert H. Bates, "Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism," *Politics and Society* 16 (1988): 387–401.

5. Diego Gambetta, "Can We Trust Trust?" in *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, ed. Diego Gambetta (Oxford: Blackwell, 1988), p. 216 (emphasis in original).

6. Pietr Kropotkin, *Mutual Aid: A Factor of Evolution* (London: Heinemann, 1902), p. xv.

7. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 58.

8. Gambetta, "Can We Trust Trust?" p. 221.

9. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 59.

10. Bates, "Contra Contractarianism," p. 395.

11. Robert Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, p. 105 (emphasis in original). Sugden is here discussing an anonymously iterated prisoner's dilemma, but the same point applies to a one-round prisoner's dilemma.

12. Gambetta, "Can We Trust Trust?" p. 217, note 6.

13. D. Fudenberg and E. Maskin, "A folk-theorem in repeated games with discounting and with incomplete information," *Econometrica* 54 (1986): 533–554; strictly speaking, the folk theorem holds that "always defect" is not a unique equilibrium in the repeat-play prisoner's dilemma, as it is in one-round games. See also Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984) and Michael Taylor, *Anarchy and Cooperation* (London: Wiley, 1976).

14. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 12.

15. Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press, 1975) and Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985).

16. Ostrom, *Governing the Commons*.

17. Bates, "Contra Contractarianism."

18. Stephen Cornell and Joseph P. Kalt, "Culture and Institutions as Public

Goods: American Indian Economic Development as a Problem of Collective Action," in *Property Rights, Constitutions, and Indian Economics*, ed. Terry L. Anderson (University of Nebraska Press, 1990), p. 33, citing James Buchanan, "Before Public Choice," in *Explorations in the Theory of Anarchy*, ed. Gordon Tullock (Blacksburg, Virginia: Center for the Study of Political Choice, Virginia Polytechnic Institute, 1972); Jack Hirshleifer, "Comment on Peltzman," *Journal of Law and Economics* 19 (1976): 241–244; and Douglass C. North, "Ideology and Political/Economic Institutions," *Cato Journal* 8 (Spring/Summer 1988): 15–28.

19. Bates, "Contra Contractarianism," p. 398. See also Robert H. Bates, "Social Dilemmas and Rational Individuals: An Essay on the New Institutionalism" (Duke University, unpublished manuscript, 1992).

20. On the concept of social capital, see James S. Coleman, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990), pp. 300–321, who credits Glenn Loury with introducing the concept. See Glenn Loury, "A Dynamic Theory of Racial Income Differences," in *Women, Minorities, and Employment Discrimination*, eds. P.A. Wallace and A. Le Mund (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977), and Glenn Loury, "Why Should We Care about Group Inequality?" *Social Philosophy and Policy* 5 (1987): 249–271. For practical applications of the concept of social capital, see also Elinor Ostrom, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1992). For a related discussion, see Robert H. Bates, "Institutions as Investments," Duke University Program in Political Economy, Papers in Political Economy, Working Paper 133 (December 1990). The argument that social capital facilitates cooperation in domestic society is parallel in important respects to the thesis of Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), that international regimes facilitate cooperation in the world political economy.

21. Coleman, *Foundations*, p. 302, p. 304, p. 307.

22. Shirley Ardener, "The Comparative Study of Rotating Credit Associations," *Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland* 94 (1964): 201.

23. See Ardener, "Comparative Study of Rotating Credit Associations"; Clifford Geertz, "The Rotating Credit Association: A 'Middle Rung' in Development," *Economic Development and Cultural Change* 10 (April 1962): 241–263; and Carlos G. Vélez-Ibañez, *Bonds of Mutual Trust: The Cultural Systems of Rotating Credit Associations among Urban Mexicans and Chicanos* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1983). Timothy Besley, Stephen Coate, and Glenn Loury, "The Economics of Rotating Savings and Credit Associations," *American Economic Review*, forthcoming 1992, model rotating credit associations formally.

24. Vélez-Ibañez, *Bonds of Trust*, reports a rotating credit association among prisoners in a Mexican jail, to provide marijuana, although we know of no evidence that this is the origin of the term "pot."

25. Geertz, "The Rotating Credit Association," p. 244.

26. Ardener, "Comparative Study of Rotating Credit Associations," p. 216.

27. Ibid. On the importance of reputation in rotating credit associations, see Michael Hechter, *Principles of Group Solidarity* (Berkeley: University of California Press, 1987), pp. 109–111.

28. Vélez-Ibañez, *Bonds of Mutual Trust*, p. 33. On trust, intermediaries, and networks, see Coleman, *Foundations of Social Theory*, Chapter 8.

29. Besley, Coate, and Loury, "Economics of Rotating Savings and Credit Associations."

30. In fact, their lack of feasible alternatives itself may increase their credibility as participants in the rotating credit society. We are indebted to Glenn Loury for this observation.

31. Ostrom, *Governing the Commons*, pp. 183–184.

32. Geertz, "The Rotating Credit Association," p. 243, p. 251.

33. Ostrom, *Governing the Commons*, p. 190

34. A. O. Hirschman, "Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse," *American Economic Review* Proceedings 74 (1984): 93, as cited in Partha Dasgupta, "Trust as a Commodity," in *Trust*, ed. Gambetta, p. 56.

35. See the account of the "live and let live" norm in trench warfare in Axelrod, *Evolution of Cooperation*, p. 85.

36. Gambetta, "Can We Trust Trust?" p. 234 (emphasis in original).

37. "The more extensively persons call on one another for aid, the greater will be the quantity of social capital generated. . . . Social relationships die out if not maintained; expectations and obligations wither over time; and norms depend on regular communication." Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 321.

38. Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 315. See also Ostrom, *Crafting Institutions*, p. 38: "Social capital is not automatically or spontaneously produced." Robert E. Lucas, Jr., "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics* 22 (1988): 3–42, emphasizes the "external" (or public good) features of human capital. Hechter, *Principles of Group Solidarity*, distinguishes between "public goods" (which are characterized by jointness of supply and nonexcludability) and "collective goods" (which may be to some degree excludable). At least initially, some kinds of social capital may be characterized by excludability; medieval Italian tower societies, for example, did not defend nonmembers. However, as Hechter points out (p. 123 *et passim*), from informal groups that arise initially to produce collective goods may emerge formal groups that produce genuine public goods: Eventually, the civic order fostered by tower societies and the communes they spawned was enjoyed even by nonmembers.

39. See Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 317, and Dasgupta, "Trust as a Commodity," p. 64.

40. Coleman, *Foundations of Social Theory*, pp. 317–318.

41. Kenneth J. Arrow, "Gifts and Exchanges," *Philosophy and Public Affairs* 1 (Summer 1972): 357.

42. Anthony Pagden, "The Destruction of Trust and its Economic Consequences in the Case of Eighteenth-century Naples," in *Trust*, ed. Gambetta, pp. 136–138, citing Antonio Genovesi, *Lezioni di economia civile* (1803).

43. Mark H. Lazerson, "Organizational Growth of Small Firms: An Outcome

of Markets and Hierarchies?" *American Sociological Review* 53 (June 1988): 330–342, reports that personal trust among managers and between workers and management is essential to the high productivity of small firms in Emilia-Romagna.

44. Dasgupta, "Trust as a Commodity," pp. 50–51 (emphasis in original).

45. Bernard Williams, "Formal Structures and Social Reality," in *Trust*, ed. Gambetta, p. 8, p. 12. Glenn Loury has pointed out to us that reliance on personal trust presumes that individuals differ in their trustworthiness, whereas social trust presumes that the structure of the situation is more important than personal character.

46. Compare James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989), p. 27.

47. Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 251.

48. March and Olsen, *Rediscovering Institutions*, p. 27; Robert Axelrod, "An Evolutionary Approach to Norms," *American Political Science Review* 80 (December 1986): 1095–1111.

49. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, pp. 36–45. See also Kenneth Arrow, *The Limits of Organization* (New York: Norton, 1974), p. 26; and George Akerlof, "Loyalty Filters," *American Economic Review* 73 (1983): 54–63, as cited in Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology* 91 (November 1985): 489.

50. Marshall Sahlins, *Stone Age Economics* (Chicago: Aldine-Atherton, 1972) uses "balanced" and "generalized;" Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization* 40 (1986): 1–27, draws a closely related distinction between "specific" and "generalized" reciprocity. It is important to distinguish the *strategy* of reciprocity (tit-for-tat) from the *norm* of reciprocity, although the two are sometimes empirically related. Our interest here is primarily the norm. See also Axelrod, *Evolution of Cooperation* and "An Evolutionary Approach to Norms."

51. As cited in Alvin W. Gouldner, "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement," *American Sociological Review* 25 (April 1960): 161.

52. Ostrom, *Governing the Commons*, p. 200, p. 211. Ostrom (p. 38) is skeptical, however, about explanations in which norms are treated as unobservable, "in-the-mind" variables.

53. Michael Taylor, *Community, Anarchy and Liberty* (New York: Cambridge University Press, 1982), pp. 28–29 (emphasis in original). See also Gouldner, "The Norm of Reciprocity," p. 173.

54. Keohane, "Reciprocity in International Relations," p. 21.

55. Granovetter, "Economic Action and Social Structure." He distinguishes his "embeddedness" approach from both an "oversocialized" conception of human action, in which action is wholly determined by roles and norms, and an "undersocialized" conception (more common in simple game theory), in which atomized actors are unconstrained by social relations. On networks and trust as capital assets that undergird social exchange, see also Albert Breton and Ronald Wintrobe, *The Logic of Bureaucratic Conduct*, (New York: Cambridge University Press, 1982), pp. 61–88.

56. Granovetter, "Economic Action and Social Structure," pp. 490–491.

57. See Robert Michels' study of the German Social Democratic party, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (New York: Dover, 1959).

58. This distinction and its broader consequences were emphasized, of course, by Max Weber. "To Weber, a religion that is congregational is organized in small, self-managed groups of believers. . . . Congregational forms of organization underscore the equality of believers, drawing all into participation and encouraging equal access to religious knowledge through a common reliance on the Bible." Daniel H. Levine, "Religion, the Poor, and Politics in Latin America Today," in *Religion and Political Conflict in Latin America*, ed. Daniel H. Levine (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1986), p. 15.

59. On interconnectedness—the same players playing several parallel games simultaneously—as distinct from iteration—the same players repeating the same game sequentially—see James K. Sebenius, "Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties," *International Organization* 37 (Spring 1983): 281–316; and James Alt and Barry Eichengreen, "Parallel and Overlapping Games: Theory and an Application to the European Natural Gas Trade," *Economics and Politics* 1 (1989): 119–144. On the effects of "multiplex" interpersonal relations (ties that encompass more than one sphere of activity) in easing dilemmas of collective action, see the excellent paper by Michael Taylor and Sara Singleton, "The Communal Resource: Transaction Costs and the Solution of Collective Action Problems" (University of Washington, unpub. ms., 1992).

60. Ostrom, *Governing the Commons*, p. 206.

61. On trust, networks, and information, see Coleman, *Foundations of Social Theory*, chapter 8.

62. David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 68–69.

63. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 37. For an analogous argument that "culture provides a repertoire of capacities from which varying strategies of action may be constructed," see Ann Swidler, "Culture in Action: Symbols and Strategies," *American Sociological Review* 51 (1986): 273–286, quotation at p. 284.

64. Compare Coleman, *Foundations of Social Theory*, pp. 286–287.

65. Julian Pitt-Rivers, *The People of the Sierra* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1954), p. 40.

66. S. N. Eisenstadt and L. Roniger, *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York: Cambridge University Press, 1984), pp. 48–49.

67. Mark S. Granovetter, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology* 78 (1973): 1360–1380, quotation at p. 1376 (emphasis in original).

68. In other historical or social settings, engagement in Catholic groups may have more civic implications, depending on the social and organizational realities in those contexts. On the contrast in Latin America between the hierarchical vision of the "institutional Church" and the communal, egalitarian vision of the "popular Church," see Daniel H. Levine, *Religion and Politics in Latin America: The Catholic Church in Venezuela and Colombia* (Princeton: Princeton University Press, 1981), and the case studies in *Religion and Political Conflict in Latin America*, ed.

Levine. In Italy, our theory suggests, membership in the more egalitarian lay groups within the Church (the *communità di base*) should be *positively* correlated with civic-ness and with institutional performance, but we have found no relevant data to test this hypothesis.

69. Lacking micro-level information on status and power within secondary associations in various parts of Italy, we are forced to assume that across all regions social ties within, say, soccer clubs are equally horizontal and thus equally effective as social capital. In fact, we suspect that soccer clubs and other voluntary associations are socially more hierarchical in the less civic, less successful areas; for evidence on precisely this point, see Caroline White, *Patrons and Partisans: A Study of Politics in Two Southern Italian Comuni* (New York: Cambridge University Press, 1980), pp. 63–67 and pp. 141–145. If this is so, then the actual link between horizontal networks and institutional success is probably *even stronger* than our data show.

70. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982).

71. Joel S. Migdal, "Strong States, Weak States: Power and Accommodation," in *Understanding Political Development*, eds. Myron Weiner and Samuel P. Huntington (Boston: Little, Brown, 1987), pp. 391–434, quotation at pp. 397–398. Earlier students of political development also argued that social mobilization and mass political participation reduce the stability and effectiveness of governmental institutions. The best-known exposition of this view (though not the most extreme) was Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968). For a useful overview of recent work, see Joan M. Nelson, "Political Participation," in *Understanding Political Development*, eds. Weiner and Huntington, pp. 103–159, esp. pp. 114–115. Clarifying the difference between this theory and ours will require greater attention to the distinction between horizontal and vertical networks.

72. Regressing gross regional product per capita (GRP) in 1987 jointly on GRP in 1970 and civic community in the 1970s, for 1970 GRP *beta* = .64, p = .0001, while for civic-ness *beta* = .35, p = .017 (adj. R^2 = .92). The data are too frail to rule out alternative theories, but the facts are clear: Regions that were rich in 1970 were still rich in 1987, but in the interim the richest had grown more slowly, while the most civic had grown more rapidly.

73. The Italian language reflects this intimate connection between trust and gullibility. An honest, decent, well intentioned person is described as *dabbene*, but a credulous fool is labeled derisively *dabbenaggine*. We are indebted to Federico Varese for this reference.

74. "A stable equilibrium is defined for a community of individuals who play some game repeatedly against one another. To say that some strategy *I* is a stable equilibrium in some such game is to say the following: it is in each individual's interest to follow strategy *I* provided that everyone else, or almost everyone else, does the same." Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, p. 32; see also pp. 19–31. For a technical specification of the circumstances under which "never cooperate" is a stable equilibrium in an iterated prisoner's dilemma, see Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, p. 109.

75. Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Chicago:

The Free Press, 1958), p. 85. Complete exit from this infernal social setting is one alternative, of course, and once long-distance travel became feasible, emigration became common.

76. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 35.

77. Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, pp. 104–127, p. 162. Strictly speaking, Sugden's proof that "always defect" is a *stable* equilibrium in the indefinitely repeated game requires the reasonable assumption that players may very occasionally make "mistakes," that is, defecting when they intended to cooperate or *vice versa.* As Sugden acknowledges, much of his argument rests of the work of Michael Taylor, *Anarchy and Cooperation* (London: Wiley, 1976) and Axelrod, *Evolution of Cooperation*. For a related game (that does not, however, involve a repeated prisoner's dilemma) with two stable equilibria in which "if everyone expects everyone to be honest then everyone will be honest, and if everyone expects everyone to cheat a little then everyone will cheat a little," see Dasgupta, "Trust as a Commodity," pp. 56–59. The theories explored here imply that "always defect" and "reciprocate help" are stable equilibria, but they do not exclude the possibility that other stable equilibria may also exist.

78. March and Olsen, *Rediscovering Institutions*, pp. 55–56 and p. 159.

79. Most work by economic historians so far has focused on technology, rather than institutions, but many of the key issues are parallel. See Paul David, "Clio and the Economics of QWERTY," *American Economic Review* 75 (1985): 332–337; W. Arthur Brian, "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics," in *The Economy as an Evolving Complex System*, eds. Philip W. Anderson, Kenneth J. Arrow, and David Pines (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1988); and North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, pp. 92–104. North's splendid book is directly relevant to the issues discussed in this chapter and the preceding one.

80. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 93.

81. Ibid., pp. 101–102; pp. 112–117.

82. Not all historians would agree with this interpretation of Latin American history, for there are numerous possible confounding variables, but it is a plausible one. The Italian case is even more powerful analytically because more variables are "controlled" in the intra-Italian comparison, because the North-South divergence in Italy has endured much longer than the inter-American one, and because the Italian divergence has persisted and even grown despite a century under a single national government.

83. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Chapters 10–12.

84. See Chapter 5, note 1. Another issue worth further detailed investigation, theoretically speaking, is why the damping of cooperation in the aftermath of the Black Death, foreign invasions, and other social and economic disruptions of the fifteenth century did not completely destabilize the civic equilibrium and tip northern society into a series of vicious circles that might have extinguished its civic traditions.

85. See, for example, Michael Thompson, Richard Ellis, and Aaron Wildav-

sky, *Cultural Theory* (San Francisco: Westview Press, 1990), p. 21: "Values and social relations are mutually interdependent and reinforcing: Institutions generate distinctive sets of preferences, and adherence to certain values legitimizes corresponding institutional arrangements. Asking which comes first or which should be given causal priority is a nonstarter." See also Ronald Inglehart, "The Renaissance of Political Culture," *American Political Science Review* 82 (1988): 1203–1230, who emphasizes the reciprocal linkages among political culture, economic development, and stable democracy. An older idiom traced institutional performance to "civic virtue," and our emphasis on civic community echoes that approach. Classically, "the republic made the virtuous individual and the virtuous individual made the republic." (Richard Vetterli and Gary Bryner, *In Search of the Republic: Public Virtue and the Roots of American Government* [Towata, N.J.: Rowman and Littlefield, 1987], p. 20.) In our terms, the civic community is a self-reinforcing equilibrium. For a thought-provoking distinction between political cultures based on "covenant" (voluntary agreement among equals) and hierarchical polities based on conquest, see Daniel J. Elazar, "Federal Models of (Civil) Authority," *Journal of Church and State* 33 (1991): 231–254.

86. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 100, p. 140.

87. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Okla.: University of Oklahoma Press, 1991).

88. Thompson, Ellis, and Wildavsky, *Cultural Theory*, p. 2.

89. Silverman, "Agricultural Organizations, Social Structure and Values in Italy," p. 18. One manifestation of this problem can be seen in the literature on the culture of poverty and the underclass in America. See, for example, E. Banfield, *The Unheavenly City: The Nature and Future of Our Urban Crisis* (Boston: Little, Brown, 1970); Charles Valentine, *Culture and Poverty: Critique and Counter Proposal* (Chicago: University of Chicago Press, 1968); Oscar Lewis, "The Culture of Poverty" in *On Understanding Poverty: Perspectives from the Social Sciences*, ed. Daniel Moynihan (New York: Basic Books, 1968).

90. On the issue of whether trust and cooperative social relations can be "created," or merely "found," see Charles F. Sabel, "Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy," in *Readings in Economic Sociology*, eds. Frank Romo and Richard Swedberg (New York: Russell Sage, 1992), and Charles F. Sabel, "Flexible Specialisation and the Reemergence of Regional Economies," in *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors*, eds. Paul Hirst and Jonathan Zeitlin (New York: Berg, 1989), pp. 17–70.

91. John Friedmann, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp. 185–223.

92. Vera Zamagni, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia: Bilancio dell'età giolittiana* (Bologna: Il Mulino, 1978), p. 216 (emphasis in original).

CONTENTS

Contents

MAKING DEMOCRACY WORK

Civic Traditions in Modern Italy

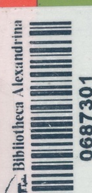
Robert D. Putnam

With Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti

هـذا الكتـاب

لماذا تنجح بعض الحكومات الديمقراطية بينما تفشل الأخرى؟ يقدم روبرت بوتنام وزملاؤه فى هذا الكتاب الذى لاقى اهتماماً بالغاً من صانعى السياسة والنشطاء المدنيين فى أمريكا وجميع أنحاء العالم أدلة تجريبية عن أهمية المجتمع المدنى فى تطور المؤسسات الناجحة وكيفية تأثيرها فى ممارسة السياسة والحكم. وقد ركزوا بحثهم على تجربة فريدة فى الإصلاح المؤسسى بدأت فى عام ١٩٧٠ عندما أنشأت إيطاليا حكومات جديدة فى كل من أقاليمها العشرين. وبعد قضاء عقدين من الزمن فى دراسة وتحليل فعالية وأداء تلك الحكومات الإقليمية فى مجالات متعددة مثل الزراعة والإسكان والخدمات الصحية، خلص المؤلف والباحثون الآخرون الذين تعاونوا معه إلى أن أنماط تكوين الجمعيات والثقة والتعاون هى التى تسهل الحكم الجيد وتؤدى الرخاء الاقتصادى.

إن هذا الكتاب يتناول بعض المسائل الجوهرية عن الديمقراطية والنـ الاقتصادية والحياة المدنية. وهو لا يتعهد بأن يكون دليلاً عملياً للمصلـ الديمقراطيين ولكنه يحدد إطاراً للتحديات الأوسع التى نواجهها.





الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية
١٠٨١ كورنيش النيل ـ جاردن سيتى ـ القاهرة